

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES
EN CONTEXTOS DE DESIGUALDADES (IESCODE)

03

M. Claudia
Cabrera

Gisel Leone

David Sánchez
Villa

Esteban
Alejandro
Vaccher

Giuseppe M.
Messina

Daniela Vago

Bárbara Briscioli

Susana Schoo

Leonardo
Kordon

Clarisa Martínez

Mónica Curiel

Mercedes Inés
Pandullo

Axel César Horn

Paula Sosa

Paula Leonor
Velázquez Yslas

Leonardo
Andrés
Simonelli

Daniela Frachia

Lucía Anabel
Pidhajnyj

Claudio Falco

Valeria Cuenca

Patricia Salti

Sebastián
Montaña

Verónica
Mansour

Gabriela Rubí

Laura Cristina
Aguirre
Montoya

José Agustín
Veglia

SOCIEDAD Y DESIGUALDADES

Año II | N° 3 | noviembre de 2025-abril de 2026

© 2025, Universidad Nacional de José C. Paz.

Leandro N. Alem 4731, José C. Paz,

Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2025 EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISSN: 3072-7111

Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Secretaria de Ciencia y Tecnología: **Pilar Cuesta Moler**

Directora del Instituto de Estudios Sociales en

Contextos de Desigualdades: **Nora Goren**

Directora General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca S. Fernández**

División Diseño Gráfico Editorial: **Jorge Otermin**

Arte y maquetación integral: **Florencia Jatib y Mariana**

Aurora Zárate

Coordinación editorial: **Paula Belén D'Amico**

Corrección de estilo: **María Laura Romero, Nora Ricaud,**

Mariangeles Carbonetti y Laura González

Galerada html: **María Fernanda Rodríguez**

EQUIPO EDITORIAL

Directora y editora científica responsable: Johanna

Maldovan Bonelli (IESCODE-UNPAZ/CONICET,

Argentina)

Coordinadora editorial: Nora Goren (IESCODE-UNPAZ,

Argentina)

Comité editorial:

Anahí Farji Neer (IESCODE-UNPAZ/CONICET, Argentina)

Celeste Castiglione (IESCODE-UNPAZ/CONICET,

Argentina)

Diego Álvarez Newman (IESCODE-UNPAZ/CONICET,

Argentina)

Eugenia Goicoechea (IESCODE-UNPAZ/CONICET,

Argentina)

Julietta Grinberg (IESCODE-UNPAZ/CONICET, Argentina)

Lucía Petrelli (IESCODE-UNPAZ/CONICET, Argentina)

Marcela Belardo (IESCODE-UNPAZ/CONICET, Argentina)

Nicolás Dzembrowski (IESCODE-UNPAZ/CONICET,

Argentina)

Paula Isacovich (IESCODE-UNPAZ/CONICET, Argentina)

Comité científico-académico:

Ana Drolas (CEIL/CONICET, Argentina)

Andrea Delfino (UNL, Argentina)

Carla Villalta (ICA-FFyL-UBA/CONICET, Argentina)

Carlos Tomada (Investigador Independiente, Argentina)

Cecilia Senén González (IIGG-FSOC-UBA/CONICET, Argentina)

Laura Santillán (ICA-FFyL-UBA/CONICET, Argentina)

Dari Krein (IFCH-UNICAMP, Brasil)

Dora Barrancos (FSOC-UBA/CONICET, Argentina)

Elizabeth Jelin (CIS-IDES/CONICET, Argentina)

Emilio Pradilla Cobos (UAM/CONACYT, México)

Flavia Terigi (IDH-UNGS, Argentina)

Gabriel Kessler (IdIHCS-UNLP/CONICET, Argentina)

Guillermo Neiman (CEIL/CONICET, Argentina)

Julio César Neffa (CEIL/CONICET, Argentina)

Karina Batthyány (CLACSO, Argentina)

Luis Reygadas (UAM-Iztapalapa, México)

Marcela Isabel Jabbaz Churba (Universitat de Valencia,

España)

Mariana Chaves (LECyS-UNLP/CONICET, Argentina)

Mario Pecheny (IIGG-FSOC-UBA/CONICET, Argentina)

Mario Rovere (Escuela de Gobierno en Salud Floreal Ferrara-

Ministerio de Salud PBA, Argentina)

Mónica Sladogna (Fundación Friedrich Ebert, Argentina)

Pablo Vommaro (IIGG-FSOC-UBA/CONICET, Argentina)

Pedro Pérez (IEALC-FSOC-UBA/CONICET, Argentina)

Ramiro Segura (EIDAES-UNSAM/CONICET, Argentina)

Sonia Fleury (Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz

Antonio Ivo de Carvalho, Brasil)

Susana Novick (IIGG-FSOC-UBA/CONICET, Argentina)

Valeria Llobet (CEDESI-EH-UNSAM/CONICET, Argentina)

Víctor Penchaszadeh (UNTREF, Argentina)

Virginia Manzano (ICA-FFyL-UBA/CONICET, Argentina)

Yamile Socolovsky (UNLP, Argentina)

Consejo de redacción

Yamila Figueroa (IESCODE-UNPAZ/CONICET, Argentina)

Florencia Corradi (IESCODE-UNPAZ/CONICET, Argentina)

Camila Newton (IESCODE-UNPAZ/CONICET, Argentina)

Contacto: revistasociedadysdesigualdades@unpaz.edu.ar

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc). Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son de las/os autoras/es y no reflejan necesariamente los puntos de vista de esta publicación ni de la Universidad Nacional de José C. Paz.

SOCIEDAD Y DESIGUALDADES

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES EN CONTEXTOS DE DESIGUALDADES (IESCODE)

ÍNDICE

SECCIÓN GENERAL

Huellas en el mar. Trazas de la sociedad salarial en Villa Jardín (Lanús)

M. Claudia Cabrera

La arquitectura de protección social organizada por el Estado en la economía popular (2019-2023)

Gisel Leone y David Sanchez Villa

Problemática de consumo y masculinidades. Abordaje desde los afectos en contexto de desigualdades múltiples

Esteban Alejandro Vaccher

Empleo, ingresos, transferencias y pobreza en las trabajadoras argentinas (2019-2023)

Giuseppe M. Messina

Infraestructura del cuidado para personas mayores. La experiencia del subprograma "Casa Propia-Casa Activa" para combatir la desigualdad (2021-2023)

Daniela Vago

Políticas para la educación secundaria obligatoria. Innovaciones en las propuestas de enseñanza en condiciones precarias de trabajo docente en tramas de desigualdad

Bárbara Briscioli y Susana Schoo

La consolidación de una disputa. Derechos humanos en la Argentina (2019-2023)

Leonardo Kordon

AVANCES DE INVESTIGACIÓN

El desafío de construir un lenguaje común. Sistematización de la experiencia de Consulta Libre, Previa e Informada en el caso "Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina", 2021-2023

Clarisa Martínez

Observaciones preliminares sobre el corpus de narrativas en Lengua de Señas Argentina de la comunidad sorda

Mónica Curiel y Mercedes Inés Pandullo

El estudio de la participación política en la escuela y la construcción cognitiva de los estudiantes. Una investigación en escuelas secundarias de José C. Paz

Axel César Horn, Paula Sosa, Paula Leonor Velázquez Yslas y Leonardo Andrés Simonelli

Las prácticas docentes desde una perspectiva inclusiva en los niveles de educación obligatorios del Conurbano Bonaerense

Daniela Frachia, Lucía Anabel Pidhajnyj, Claudio Falco y Valeria Cuenca

Las/os estudiantes y docentes del 1º año del Profesorado Universitario de Inglés de la Universidad Nacional de José C. Paz. Avances en la caracterización de sus trayectorias sociales y académicas

Patricia Salti, Sebastián Montaña y Verónica Mansour

Sangrar en los márgenes. Avances, tensiones y desafíos para una justicia menstrual feminista y descolonial

Gabriela Rubí

RESEÑAS

Reseña de *Cartas de puño y reja. Epistolario de cárcel*, de Carolina Calle Vallejo

Laura Cristina Aguirre Montoya

Reseña de *Impensar las clases sociales: un análisis diacrónico y relacional de las desigualdades sociales en Argentina (2003-2019)*, de Leticia Muñiz Terra (coord.)

José Agustín Veglia



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)
Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.
Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.
Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados

Huellas en el mar

Trazas de la sociedad salarial en Villa Jardín (Lanús)

M. Claudia Cabrera

UNDAV/UBA, Argentina

mccabrera@undav.edu.ar / ORCID: 0009-0006-8268-4443

Recibido: 18 de octubre de 2024. **Aceptado:** 10 de abril de 2025.

Resumen

Este artículo analiza la relación entre territorio, matrices político-territoriales, trabajo y condiciones de vida en las clases populares del Conurbano Bonaerense. Con este objetivo, se analiza un barrio del primer cordón de ese conglomerado: el Sector 0 de Villa Jardín (Lanús). Se presentan datos de un relevamiento realizado en la segunda mitad del año 2023, que permitió recabar datos estadísticos sobre las condiciones de vida y trabajo de los hogares y habitantes del barrio y entrevistas que dan cuenta del modo como los actores dan significado a los procesos sociales. Los datos empíricos aportan a la continuidad de reflexiones teóricas y epistemológicas que tienen como objeto analizar el mundo del trabajo popular y las transformaciones de orden epistemológico que opera en el territorio respecto del concepto “trabajo” y que ha permitido acuñar el concepto de “trabajo popular”. Y en ese sentido, no se trata meramente de la extensión de los límites del “trabajo”, sino de otros modos de construirlo.

Palabras clave: territorialización | trabajo popular | matrices político-territoriales

Footprints in the sea

Traces of the salary society in Villa Jardín (Lanús)

Abstract

This paper analyzes the relationship between territory, political-territorial matrices, work and living conditions in the popular classes of the Buenos Aires suburbs. With this objective, a neighborhood in the first cordon of that conglomerate is analyzed: Sector 0 of Villa Jardín (Lanús). Data are presented from a survey carried out in the second half of 2023, which made it possible to collect statistical data on the living and working conditions of the homes and inhabitants of the neighborhood and interviews that show how the actors give meaning to social processes. The empirical data contribute to the continuity of theoretical and epistemological reflections that aim to analyze the world

of popular work and the epistemological transformations that operate in the territory with respect to the concept “work” and that have allowed the coining of the concept of “popular work.”. And in that sense, it is not merely about the extension of the limits of “work”, but about other ways of constructing it.

Keywords: territorialization | popular work | territorial political matrices

1. Introducción

Este trabajo presenta el resultado de la investigación territorial que es el insumo para analizar las formas que ha adquirido el trabajo en la economía popular, que hemos conceptualizado en trabajos anteriores como “trabajo popular”. Sostenemos que de la relación entre territorio y matrices político-territoriales emergen otros modos de entender el trabajo como actividad social, que implican un cambio de orden epistemológico. El trabajo extiende sus dominios y adquiere características específicas: i) asume formas que, desde una perspectiva moralista, muchas veces se omiten en los análisis por considerarse “prácticas clientelares”; ii) incorpora actividades que no son reconocidas como “trabajo” en las taxonomías oficiales y académicas (estudiar, ir al comedor, etc.); iii) reconoce una metamorfosis de la figura del trabajador que incorpora a otros miembros del hogar (se intercambia quien asiste a las actividades laborales en función de las coyunturas domésticas); y iv) se enrevesa su condición de venta (de trabajo o de fuerza de trabajo), ya que no siempre está definido de manera clara si se está trabajando o no. Y esto es algo que sucede en varios planos: el cartonero o el buscador de “la montaña” sale y decide respecto de lo que encuentra si se vende, se come o se usa. La persona que asiste al comedor en espera de ser ingresada a la lista de la cooperativa cuando se abra asume la obligatoriedad de participar de ese “ejército simbólico” (Cabrera y Vio, 2014), como así también las ambigüedades en la percepción del “plan” como trabajo o como “ayuda”. Esto es, el trabajo popular muestra uno de sus rasgos específicos fundamentales: es y no es simultáneamente, es el gato de Schrödinger.

A esta primera aseveración conceptual la acompaña otra que la complementa: es en el territorio en donde reside el gen de clase del sector de la clase popular en estudio. Es decir, el trabajo popular se desancla de los principios históricos que construyeron el concepto de trabajo capitalista.

Respecto de la investigación empírica, los resultados que se presentan corresponden a un relevamiento llevado a cabo entre los meses de agosto y septiembre de 2023 en el Sector 0 de Villa Jardín, barrio localizado en el extremo norte del partido de Lanús, en la localidad de Lanús Oeste, separado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (al norte) por el río Riachuelo. El barrio está comprendido dentro de la Cuenca Matanza Riachuelo, lo que lo convierte en territorio de intervención de la ACUMAR y queda abarcado por las resoluciones derivadas de la llamada Causa Mendoza, lo que habilita la intervención judicial. No es el caso del área de intervención que abarca el estudio que se presenta, que quedó excluida de la intervención

judicial. La metodología incluyó el uso de herramientas de recolección de datos cuantitativas y cualitativas: una encuesta representativa con tres unidades de análisis: viviendas, hogares y personas, y entrevistas en profundidad a vecinos.

El trabajo se estructura en tres apartados, finalizando con una reflexión final. En el primero se desarrollan algunos de los conceptos que sostienen el análisis, en el segundo se presenta el recorte territorial en análisis y la metodología utilizada para la recolección de datos, mientras que en el tercero los datos dialogan con los conceptos que estructuran el trabajo.

2. Contexto conceptual

La hipótesis que estructura el trabajo sostiene continuidad con análisis anteriores, en los que se ha analizado el proceso de territorialización creciente del trabajo popular (Cabrera, 2023) y que han mostrado el debilitamiento de la relación entre condiciones de vida y trabajo mercantil. Nos preguntamos cómo opera la divergencia observada entre estos dos elementos en territorios donde la territorialización se presenta, al menos en un primer acercamiento, más debilitada que otros de similares características. Y que, a la vez, participa del proceso de metamorfosis del trabajo, que deviene en “trabajo popular”, que extiende los límites históricos del trabajo capitalista.

En cuanto a la perspectiva conceptual, el trabajo se inscribe en los estudios de la economía popular, entendida como el producto de las clases populares, y en su análisis recuperamos los modos como se resuelve el acceso a los satisfactores (bienes, tierra, vivienda, salud, educación, ingresos, financiamiento), poniendo en el centro del análisis el hogar, que es la entidad que despliega las estrategias para acceder a ellos.

También consideramos a esta economía popular como un actor político en proceso de constitución, en tanto encuentran en sus condiciones objetivas de existencia similares la posibilidad de pasar de clase probable a clase actuante (Bourdieu, 1990), a partir de la intervención de actores que se instituyen en sus portavoces. Esto de algún modo reintroduce y pone en disputa una identidad social en tanto trabajadores. Pero no centramos nuestra mirada en la organización que sostienen esos portavoces y el modo como esta redefine esas identidades y recortan simbólicamente el aglutinante que define los parámetros de lo que ingresa al concepto “economía popular”. Por ello nos acercamos, pero también mantenemos distancias con quienes entienden que la economía popular es la que encarnan los trabajadores que se encuentran fuera de las protecciones del trabajo asalariado, y específicamente los trabajadores precarizados sin patrón que encuentran en los movimientos sociales sus portavoces (Chena, 2017; Natalucci y Morris, 2019; Maldovan Bonelli, 2018), dado que nuestro recorte incluye a esos trabajadores pero también a otras formas del trabajo (incluidos los asalariados registrados). Esto se debe a que nuestro universo se define por las estrategias de reproducción social (y el recorte del mismo se realiza a partir de una de esas estrategias: la que

se despliega en torno al acceso a la tierra y la vivienda) y no por el tipo y condición jurídica del trabajo.

En cuanto a la relación entre territorio y clases populares mantenemos distancias con los nutridos antecedentes académicos que postulan la territorialización como una característica específica de las clases populares (Merklen, 2010; Cravino, Fournier, Neufald y Soldano, 2001; Svampa, 2005). Y frente a esto, postulamos que en toda clase social las relaciones están territorializadas (en todo caso, resta discutir cómo se trazan los límites de un territorio), ya que es una condición de la sociabilidad misma, es decir, no cuestionamos la premisa sino la especificidad atribuida. Aunque sí encontramos una dimensión de la territorialización que es específica de las clases populares: la territorialización de su economía (Cabrera y Vio, 2014). Y por ello (territorio y economía) se ubican en el centro de nuestro análisis.

Otro de los ejes conceptuales refiere al significado del “trabajo”. Pensar en “qué es el trabajo” involucra concentrar nuestros esfuerzos en la reflexión sobre los presupuestos inevitables que implican la construcción de este o cualquier otro arquetipo, o, para decirlo más sociológicamente, analizar cómo se construyen los tipos ideales que luego se estudian como si fueran la realidad misma. Todo concepto es el resultado de disputas simbólicas por su sentido, y el de trabajo no es la excepción. Entonces, qué puede ser considerado como trabajo y qué queda fuera de sus límites no es una capacidad o condición intrínseca de una actividad llamada trabajo, sino que es el resultado del modo como se construye el concepto.

Para reconstruir (o deconstruir) ese proceso, debe recordarse la prescripción acerca de objetivar al sujeto objetivante (Bourdieu, 2007; Bourdieu, 2000), es decir, situar socialmente al productor de conceptos. Aquí nos detendremos en uno de ellos, el productor simbólico por definición: la Academia, cuya producción no siempre permea de manera directa a la construcción del sentido común social, pero provee los fundamentos para que los otros dos grandes productores (medios de comunicación y política) demarquen los rumbos de la misma. En su labor intelectual, la Academia –cuyo mayor capital social es indudablemente el simbólico– se atribuye para sí la capacidad de ser la voz de los que carecen de casi todo capital, pero particularmente del simbólico. Y puede suceder que les ofrezcan instrumentos que son apropiados luego por las clases populares para redefinir sus propias representaciones.

Quienes ocupan las posiciones dominadas en el espacio social también están situados en posiciones dominadas en el campo de la producción simbólica y no se ve bien de dónde podrían llegarles los instrumentos de producción simbólica necesarios para expresar su propio punto de vista acerca de lo social si la lógica propia del campo de la producción cultural y los intereses específicos que en él se engendran no tuvieran el efecto de inclinar una fracción de los profesionales comprometidos en ese campo a ofrecer a los dominados, sobre la base de una homología de posición, los instrumentos de ruptura con las representaciones que se engendran en la complicidad inmediata de las estructuras

La omisión del precepto de objetivar al objetivante puede tener el efecto de difuminar este rol de productor de nominaciones oficial, que es el poder de *wordmaking*, de hacer el mundo con palabras (Bourdieu, 2000), y deja al analista sin defensas frente al riesgo de encontrar en el territorio lo que ha sido producido por el propio investigador —cómo sujeto colectivo— y no reconocerlo, atribuyéndolo a los actores que expresan representaciones sobre su propia situación, que, en general, son el producto de la reflexión intelectual de esos productores simbólicos. Cual Narciso viendo su imagen en la fuente de la cual se enamora, ignorando que es él mismo.

Sobre este universo del trabajo legitimado como tal, una vez más se tensionan los límites y el centro del esfuerzo está puesto en recuperar los modos específicos como se construye el trabajo, y por lo tanto, la ocupación en la economía popular. Como ejemplo de las especificidades a tener presentes en este análisis, debe tenerse en cuenta lo aportado por Vio (2018), que ha mostrado cómo en la economía popular de los desechos “el puesto”, el lugar logrado en la cooperativa, “el plan” no es resultado ni patrimonio individual, sino del hogar, ya que resulta del fondo de reproducción acumulado por él mismo (Cabrera y Vio, 2014). Y el sostenimiento de ese bien es entonces una responsabilidad colectiva de sus miembros, por lo que la asistencia al lugar de trabajo es intercambiable entre ellos. Esto hace que las categorías construidas para analizar otro mundo del trabajo resulten insuficientes o inadecuadas para dar cuenta del trabajo popular. O lo que es lo mismo, *el trabajo tiene una impronta de clase*. Desde esta perspectiva, otra de las características específicas de este trabajo que se produce en la economía popular, el trabajo popular, es que amalgama diversas fuentes de ingresos, incluidos políticas sociales (con o sin contraprestación), o incluso que la expectativa del ingreso es creadora de la obligación que se configura como trabajo. Entonces, se define al trabajo popular como aquel que implica la obligación (explícita o implícita) de invertir tiempo a cambio de una retribución o expectativa de tal. De este modo, toda actividad por la que se recibe o se tenga la expectativa de recibir dinero a cambio de una cierta obligación.

Así, lo que define el trabajo en la economía popular no es un tipo de relación contractual (la informalidad) sino la condición que le dan los actores de actividad obligatoria, y que incorpora diversas tareas y ocupaciones, relaciones contractuales formales e informales, continuas o esporádicas y reconocidas como trabajo “legítimo”, u otras que integran el universo de lo que se suele llamar “relaciones clientelares”, que se descartan como categoría de análisis para comprender las configuraciones del trabajo popular.¹

Finalmente nos detendremos en el significado que damos al término “matrices político-territoriales”, a las que entendemos como una trama que se teje en el territorio y que define,

entre otras cuestiones, los términos de las relaciones e intercambios de los hogares con el Estado. Intercambios cuya centralidad ha ido creciendo, especialmente desde el fin de la posconvertibilidad, que situamos en los albores del inicio de la segunda década del siglo por motivos que fundamentamos en los párrafos subsiguientes.

Postulamos que desde el año 2008 una sucesión de acontecimientos de distinto orden marcan el fin de un período cuyas políticas se establecían aún en función de las consecuencias del programa económico establecido en la década de 1990, marcado por la convertibilidad del peso en dólares (en la paridad de 1 a 1), las privatizaciones de empresas estatales, la “flexibilización” laboral y el despliegue de políticas sociales focalizadas que se enunciaban como paliativos frente a las consecuencias sociales que provocó la convertibilidad (Rapoport, 2016). En diciembre de 2001 se produjo un estallido social en el marco de la crisis económica, política y social imperante, y esto significó el fin de la convertibilidad, decretado en enero de 2002. Se inicia el período que aquí consideramos como la posconvertibilidad, marcado por una etapa de crecimiento económico y masificación de políticas sociales que se inauguraban en 2002 con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

En 2008 la baja del precio de la soja y una resolución del Poder Ejecutivo que establecía retenciones móviles para su exportación (que significaban un aumento en ese momento) da inicio a un enfrentamiento entre el gobierno de Cristina Fernández y un sector de la sociedad que se embanderaba bajo la nominación “el campo”. Tomando este acontecimiento como punto de inicio podemos enumerar otros (muchos de los cuales se sitúan dentro del “campo semántico” del enfrentamiento “campo-gobierno”), que marcan el rumbo que lleva a alejarse de las políticas de respuesta a la crisis dejada por la convertibilidad.

Desde la política, dos acontecimientos fundamentales definieron un quiebre con la primera década del siglo: el accidente cardiovascular que dejó incapacitado al vicegobernador de la provincia de Buenos Aires Alberto Balestrini (en abril de 2010), quien era garante del mantenimiento del equilibrio entre el sector del peronismo en el gobierno nacional y el poderoso PJ de la provincia.² Pocos meses después, en octubre, fallecía el ex presidente Néstor Kirchner, esposo de la entonces presidente Fernández y líder indiscutido del peronismo, en el poder en ese momento, definiendo una nueva configuración de fuerzas en el Poder Ejecutivo, a la vez que se profundizó el desgastamiento del poder del peronismo provincial.

En el orden de las políticas públicas, se observó un significativo cambio (respecto del iniciado por el Plan Jefes y Jefas de Hogar) en las políticas sociales con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la implementación del Plan Argentina Trabaja. Ambas políticas se inscribían, pero profundizaban la tendencia iniciada en la posconvertibilidad que apuntaba a masificar las transferencias monetarias, que desde entonces asumen una creciente significación en los ingresos de los hogares de los barrios populares y por ende sus asignadores

aumentan su poder al interior del barrio y en las negociaciones que emprenden con los actores estatales (fundamentalmente municipios y Ministerio de Desarrollo Social).

Entonces, de manera más sutil y menos identificable respecto de un punto de origen (aunque indudablemente vinculada con el debilitamiento del peronismo bonaerense en las estructuras de gobierno), opera una transformación en las matrices político territoriales de los barrios populares. El tradicional “puntero peronista”, la manzanera, las estructuras territoriales del peronismo comienzan a ceder lugar en la mediación entre los territorios y el Estado. Las “organizaciones sociales” desplazan lentamente a los antiguos asignadores territoriales de los recursos estatales y tejen otras matrices. El poder de negociación de estas organizaciones es superior al de los antiguos punteros, ya que no siempre es clara la subordinación política al partido de gobierno y, por otra parte, los recursos estatales son cada vez más significativos y definitorios para la reproducción de los hogares, aumentando su poder como asignadoras de los mismos en el territorio (Cabrera y Vio, 2019).³

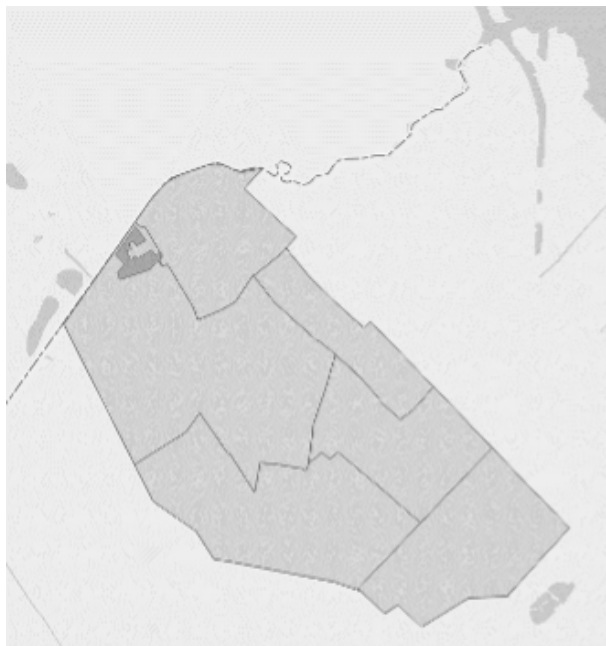
Enmarcada en este proceso, la inscripción territorial aumenta su envergadura en las estrategias de reproducción social de los hogares. Es esa inscripción, en el contexto que proveen las matrices, la que facilita u obstaculiza el acceso infraestructura, servicios urbanos, bienes de uso, ingresos y/o financiamiento.

3. El territorio en análisis y metodología de estudio

Villa Jardín está localizada al extremo norte del partido de Lanús, en la localidad de Lanús Oeste, limita con la localidad de Valentín Alsina (al este) y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (al norte). Las separa el Riachuelo, a la altura del Parque Olímpico y se conectan a través del puente de mismo nombre.

Los límites del barrio son: al oeste, Pasaje Aguirre y José María Moreno; al sur, Coronel Osorio y las vías del ferrocarril Belgrano (ramal Belgrano Sur); al este, Viamonte, Darregueira, Talcahuano, Potosí, Maza, Obon, Castro, Madero y el límite con el gran patio y galpón de una empresa logística; al norte, con el Riachuelo y el camino de sirga, actualmente una avenida construida a lo largo del margen del río, denominada Carlos Pellegrini.

Figura 1. Localización de Villa Jardín en el conurbano.



Fuente: elaboración propia.

Villa Jardín nace en 1913, es decir, se trata de un barrio antiguo que se origina cuando la preminencia del modelo agroexportador (que orientó el desarrollo de la economía argentina y definió la centralidad de Buenos Aires) llega al fin, en el contexto de la recesión mundial de los años 1930. La actividad industrial se volvió en el motor productivo del país, lo que produjo significativas consecuencias demográficas y territoriales en la región, como consecuencia de un proceso intenso de migraciones internas que fue coincidente con la descomposición del sector económico rural del interior del país. En este momento, el crecimiento de la población urbana fue mayor a la del crecimiento del empleo en las nuevas industrias, lo que provocó una masa de marginados del proceso productivo y/o una inserción laboral inestable.

El desarrollo del proceso sustitutivo de importaciones, dio lugar al establecimiento de un importante número de pequeñas y medianas empresas situadas en la Capital Federal y los partidos colindantes que concentraron la ubicación de la clase obrera. Este escenario provocó una acelerada expansión del núcleo urbano de Buenos Aires y su periferia (en especial en el primer cordón), junto con la conformación de hábitats informales como las villas, que originalmente eran consideradas transitorios para sus pobladores. Este es el contexto de surgimiento de Villa Jardín. Con el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la combinación de otros factores de orden político y económico, la villa se convirtió en un hábitat permanente.

El relevamiento abarcó un sector del barrio, delimitado por las calles: Warnes, Potosí, Pedraza, Osorio y el límite del ferrocarril Belgrano (ramal Belgrano Sur). Son tres grandes macizos que juntos tienen la dimensión aproximada de nueve manzanas tradicionales o tres manzanas cada uno.

El primer macizo tiene como perímetro las calles Castro, Potosí, Maza y Osorio, compuesto por las manzanas 44, 35 u 29. El segundo macizo es el único que tiene una calle (Lomas Valentina) que lo divide en dos áreas: una delimitada por Maza, Potosí, Warnes y Lomas Valentina (dos tercios del área del macizo, compuesto por las manzanas 30 y 36) y otra área menor limitada por Maza, Lomas Valentina, Warnes y Osorio. Esta área menor tiene dimensiones similares a una manzana tradicional, es la manzana 45. El tercer y último macizo tiene como límite las calles Warnes, Potosí, Pedraza y Yatay (una calle marginal a la vía del Ferrocarril Belgrano), donde están las manzanas 46, 37, 34 y 31.

Figura 2. Límites y manzanas de los tres macizos relevados.



Fuente: elaboración propia.

La metodología de la investigación incluyó la realización de un relevamiento territorial consistente en una encuesta representativa, entrevistas en profundidad y observación participante. La encuesta en el Sector 0 de Villa Jardín se realizó por muestreo efectuado a través de un diseño probabilístico por etapas. Utilizando como base una propuesta de loteo del ReNaBaP, se identificaron un total de 439 lotes y se estimaron aproximadamente 1.213 viviendas en el recorte territorial. Se determinó un tamaño de muestra de $n=147$ viviendas (corregido por el tamaño de universo-población conocido), de modo tal de obtener estimaciones de variables categóricas referidas a viviendas y a hogares con un margen de error no mayor a 6 puntos porcentuales y con un nivel-margen de confianza del 90%. A partir de la estimación de viviendas realizadas se calculó el factor de ponderación.

El desarrollo del trabajo de campo, en territorio, se llevó a cabo los días 22, 23 y 24 de agosto y 5 de septiembre de 2023. Las entrevistas se realizaron los días 21 de septiembre y 16 de noviembre de 2023. La secuencia se encontró condicionada por las respuestas de la persona entrevistada. Las preguntas se formularon siguiendo ejes derivados de los objetivos específicos del estudio, a diferencia de lo que sucede con las preguntas formuladas mediante cuestionario cerrado y precodificado, permitiendo que pueda propiciarse el flujo discursivo de la persona entrevistada.

Los procedimientos desplegados a lo largo de la investigación respetaron los principios éticos de la Declaración de Helsinki, contándose con el consentimiento informado de los actores sociales con quienes desarrollamos el trabajo, una vez que fueron explicitados las finalidades y los métodos de la investigación. Adicionalmente, aplicando principios éticos con vistas a asegurar el anonimato de nuestros informantes, en este informe no se dan nombres propios de los informantes ni referencias espaciales o institucionales muy precisas que podrían identificarlos.

En los días de realización de campo se llevó a cabo un relevamiento de las condiciones ambientales y de infraestructura por observación. El equipo de investigadores recorrió el territorio con el objetivo de recolectar información que se utilizó como fuente para la realización de un informe sobre las condiciones generales del barrio. La información obtenida se utilizó para la confección de la cartografía del lugar. Asimismo, se realizó también un relevamiento fotográfico sobre las condiciones en las que se encontraba.

De acuerdo a los datos relevados, actualmente el Sector 0 de Villa Jardín cuenta con 2.536 habitantes, de ellos el 49,7% son varones y el 50,3% mujeres. La población es en su mayoría de origen argentino. Casi el 90% de los habitantes declaran esa condición. En segundo lugar, se registran los de nacionalidad paraguaya, con el 6% de los casos, y en tercer lugar los bolivianos, con un 3,64%.

4. El mundo del trabajo popular

En primer lugar, presentaremos una panorámica general del mundo del trabajo popular, considerando las particularidades que el territorio en análisis presenta. Como referencia usaremos como parámetro el análisis de otro barrio relevado en el mismo período que se estudia (posterior al aislamiento obligatorio decretado en los años 2020 y 2021).

En algunos casos se hará uso de las categorías de la estadística oficial, pero luego el sendero se bifurcará, dadas las limitaciones que opone esa estadística al estudio del trabajo popular. Dejando de lado las epistemológicas, nos detendremos ahora en las restricciones metodológicas para justificar esta afirmación. Actualmente la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) reconoce a quienes cobran planes o programas de trabajo y realizan contraprestación como Ocupados, pero no consulta directamente por la posibilidad de estar en esa situación. El cuestionario interroga acerca de haber realizado un trabajo para definir la Condición de actividad, y si el encuestado considera que el programa o plan de empleo que tiene alcanza el estatus de tal, responderá que sí. Pero, como muestran los datos subsiguientes, esto no se da frecuentemente entre el universo relevado por la EPH. De este modo, el primer paso es definir el universo de Ocupados, que son quienes afirman trabajar cuando se les consulta.

Tabla 1. Condición de actividad según EPH. Segundo cuatrimestre de 2022.

	Casos	Porcentaje
Ocupados	12.993.265	93,1
Desocupados	956.699	6,9
Total	13.949.964	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Definido el universo de Ocupados, se analiza la Categoría ocupacional. En este caso, quienes tienen plan o programa de trabajo y consideraron que la contraprestación realizada tiene el estatus de trabajo, deberán definir si son empleados en relación de dependencia (obrero o empleado) o cuenta propia. Elección de cierta complejidad dado que no se ha definido jurídicamente el tipo de relación laboral que implica una contraprestación. Quienes se consideran Asalariados (obrero o empleado) continúan con la posibilidad de manifestar la condición de trabajador por un plan o programa social.

Tabla 2. Categoría ocupacional según EPH. Segundo cuatrimestre de 2022.

	Casos	Porcentaje
Patrón	466.741	3,6
Cuenta propia	2.898.980	22,3
Obrero o empleado	9.556.153	73,5
Trabajador familiar sin remuneración	71.391	0,5
Total	12.993.265	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

A quienes responden ser Asalariados se les pregunta si el trabajo tiene tiempo de finalización.

Tabla 3. Asalariados (obreros o empleados) según si el empleo tiene tiempo finalización.

	Casos	Porcentaje
Sí	1.005.954*	11,6
No	7.178.442	82,7
Ns/nc	498.943	5,7
Total	86.833.391	100

***El total no coincide con la categoría “obrero o empleado” de la tabla anterior porque se excluye el servicio doméstico.**

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Al subuniverso que contesta que su trabajo tiene tiempo de finalización, se le interroga sobre si es Plan de empleo, Trabajo a prueba, Beca o Ninguno de esos.

Tabla 4. Asalariados (obreros o empleados) cuyo empleo tiene tiempo de finalización según tipo de trabajo no permanente.

	Casos	Porcentaje
Plan de empleo	127.196	12,6
Periodo de prueba	67.958	6,8
Beca/Pasantía	38.605	3,8
Ninguno de esos	768.931	76,4
Ns/nc	3.264	0,3
Total	1.005.954	100

Fuente: elaboración propia en base a base de datos de la EPH.

El análisis de los datos de la EPH muestra que la población que se declara ocupada mediante plan o programa de empleo alcanza a unos 127.000 trabajadores, cuando solo el programa Potenciar contaba para fines de 2023 con alrededor de 1.200.000 beneficiarios (dato de finales de 2022, para asegurar la sincronicidad con los datos de la EPH que se presentan). A esto debe sumarse todo otro programa por el que se realice contraprestación en todas las jurisdicciones. Entonces la población que accede a planes y programas con contraprestación constituirían alrededor el 10% de los ocupados, y aportan a la estadística oficial de ocupación menos del 1%.

Se observa que el reconocimiento estadístico oficial respecto del estatus de quienes trabajan mediante un programa social es ambiguo, ya que no se lo define como una situación que deba ser tratada de manera particular, como sucede con el empleo doméstico en hogares particulares (que tiene un bloque breve pero específico de preguntas). A esta su legitimidad ambigua respecto de su condición de trabajo se suma que la situación de contraprestación implica en general una carga horaria semanal relativamente baja, por lo que en el caso de ser una actividad que se realiza a la par de otra con larga tradición de reconocimiento como tal, la contraprestación queda traslapada por otros trabajos.

Por las razones expuestas en la línea de investigación que desarrollamos tomamos la decisión de construir una variable que distinga entre los ocupados cuyos ingresos no dependan de políticas sociales, de aquellos que en parte o totalmente sí lo hacen, porque en el nivel analítico esto aporta riqueza y permite captar los modos como se entrelazan las estrategias de reproducción con las políticas estatales, y cómo esto entreteje las matrices político-territoriales. Esto se presenta abajo, luego de un primer desarrollo que presenta datos que permiten contextualizar el trabajo popular con los parámetros estadísticos oficiales.

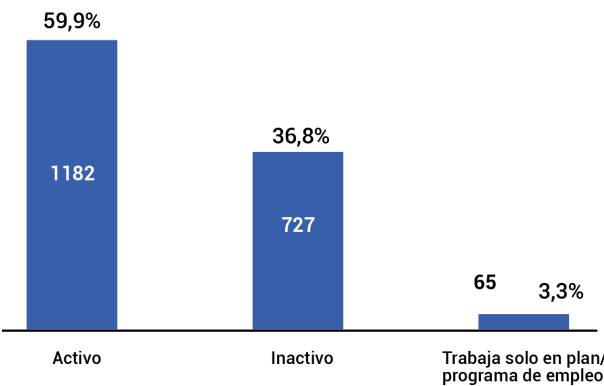
Para el análisis de la Condición de actividad utilizaremos los criterios de la estadística oficial actual para las dos primeras categorías y mantenemos una tercera que se había incorporado a esta luego de la crisis de 2001 y que tuvo por intención registrar fundamentalmente a beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, pero que actualmente cayó en desuso. Al presente, las contraprestaciones por programas sociales mantienen con el trabajo el estado del

gato de Schrödinger: son y no son simultáneamente. Quedan subregistradas en las estadísticas al no contar con módulos específicos de registro, tal como ha sido analizado arriba.

Las categorías que utilizaremos en principio son:

- Activos: tienen trabajo o lo buscan. Constituyen la Población Económicamente Activa (PEA).
- Inactivos: no tienen ni buscan trabajo.
- Solo recibe plan de empleo: esta una tercera categoría que incluye a quienes declaran tener plan de empleo, pero no trabajo mercantil tradicional por el cual realizan alguna contraprestación. Quienes sí lo hacen quedan comprendidos en la categoría Activo.

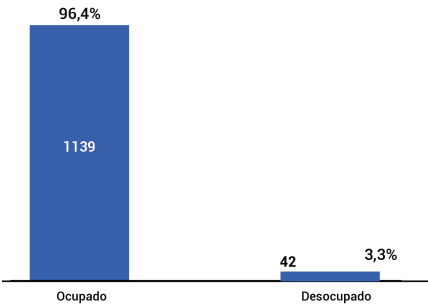
Gráfico 1. Condición de actividad de población mayor de 14 años de edad del Sector 0 (Villa Jardín).



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta realizada en el Sector 0 de Villa Jardín (agosto y septiembre de 2023).

Del análisis de la condición de actividad de la población mayor de 14 años, se observa que casi el 60% ingresa a la Población Económicamente Activa (PEA), es decir, o está ocupada o busca trabajo. Este porcentaje es similar al del Conurbano para el período, que según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) llega al 62% para la población en el mismo rango de edad (Secretaría de Trabajo, 2024). Casi el 37% es económicamente no activa y un 3,3% cumple contraprestación por algún programa o plan de empleo y no tiene otra ocupación.

Gráfico 2. Situación de Actividad de PEA del Sector 0 (Villa Jardín).



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta realizada en el Sector 0 de Villa Jardín (agosto y septiembre de 2023).

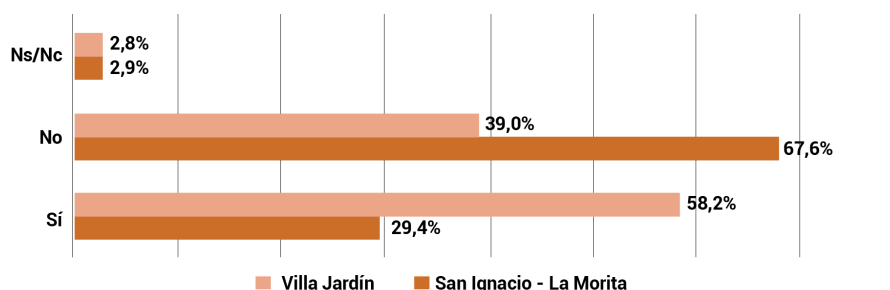
En cuanto a la situación de actividad, la variable se comporta de manera similar a la de otros barrios populares relevados, indistintamente del momento histórico de la investigación: la desocupación es siempre muy baja. Esta constatación aporta argumentos a la hipótesis acerca del carácter cíclico de la economía popular, fuertemente vinculada al trabajo informal caracterizado por Portes (1995), que tiene como rasgo distintivo este carácter.

En el caso que se analiza, la desocupación alcanza el 3,6%. Más allá de su carácter cíclico, existen otras razones para pueden explicar esto. Mencionamos una en particular: el modo de medir las categorías “ocupado”, “desocupado”, que remiten a modos de acceso al mercado de trabajo propios de otras clases sociales.⁴

Dejando de lado, de momento, este indicador que Villa Jardín comparte con otros territorios similares, se observan algunas especificidades que permiten afirmar que es uno de los barrios analizados a lo largo de más de diez años de investigación (en el que se relevaron diecisiete barrios con similares herramientas) que más se acerca a los parámetros de la “sociedad salarial” definida en los términos de Castel (1997), es decir, donde la mayoría de las protecciones sociales aún se vinculan al trabajo (asalariado). Avanzaremos en el análisis de otras variables que aportan a sostener esa afirmación. Y para ello se contrastarán los resultados con los de otro barrio relevado en el mismo período (etapa posaislamiento social 2020/2021): San Ignacio - La Morita, localizado en el municipio de Esteban Echeverría, en el segundo cordón del conurbano, de tipología asentamiento.

La primera mención corresponde a la significativa presencia de trabajo registrado. En San Ignacio - La Morita la informalidad, medida en términos de trabajo asalariado no registrado (trabajo en “negro”), alcanza al 67,6% de los asalariados. En Villa Jardín el porcentual se reduce al 39%, porcentaje que se asemeja (y supera) a la media de empleo de registrado en el conurbano (36,7% para el mismo período del relevamiento) (Secretaría de Trabajo, 2024). Esto significa que casi el 60% de los ocupados asalariados son registrados.

Gráfico 3. Ocupados obreros o empleados, según trabajo registrado.

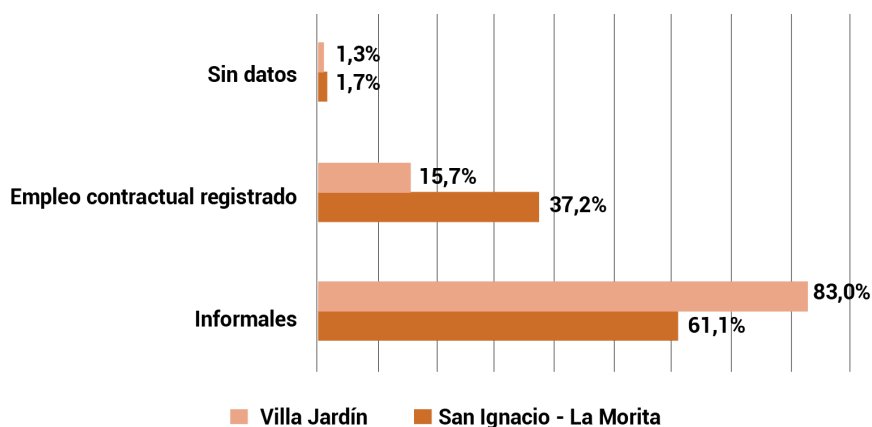


Fuente: elaboración propia en base al censo realizado en el barrio San Ignacio - La Morita (E. Echeverría) (septiembre a noviembre de 2021). Base: 136; y encuesta realizada en el barrio Villa Jardín (Lanús) (agosto y septiembre de 2023). Base: 705 casos.

Si consideramos la informalidad en términos sociológicos, asumimos la conceptualización de Portes (1995), para quien este término incluye a todo trabajador cuyas protecciones no

proviene del trabajo. Es decir, toda actividad que produce ingresos por fuera del trabajo contractual registrado. En estos términos, la diferencia entre ambos barrios se mantiene, ya que en Villa Jardín el 61,1% de los trabajadores ocupados son informales, mientras que en San Ignacio - La Morita esta categoría incluye al 83% de los ocupados.

Gráfico 4. Ocupados obreros o empleados, según informalidad.

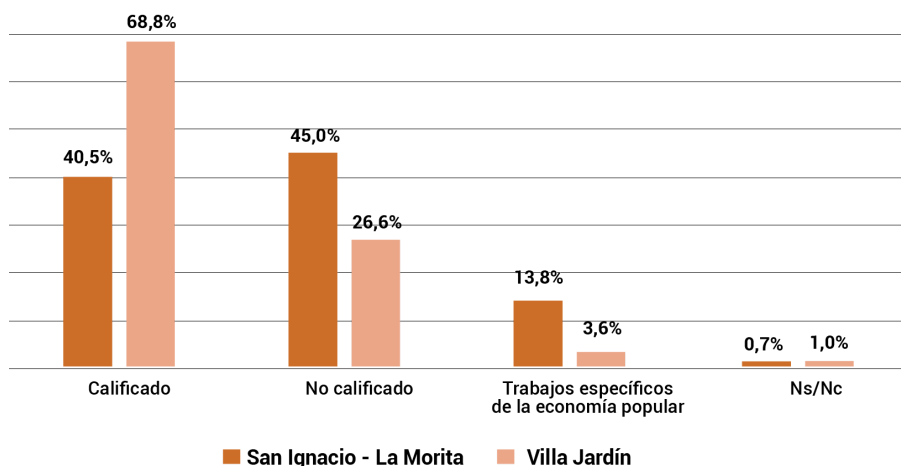


Fuente: elaboración propia en base al censo realizado en el barrio San Ignacio - La Morita (E. Echeverría) (septiembre a noviembre de 2021). Base: 136; y encuesta realizada en el barrio Villa Jardín (Lanús) (agosto y septiembre de 2023). Base: 705 casos.

Las diferencias entre ambos barrios persisten al considerar la calificación de la tarea. En San Ignacio - La Morita el 40,5% de las ocupaciones son calificadas, mientras que en Villa Jardín el porcentaje alcanza al 68,8%. En este punto recuperamos perspectivas de análisis específicas de la investigación que brindan herramientas para captar las especificidades de nuestro objeto de estudio. En trabajos anteriores hemos justificado la necesidad de analizar de manera particular trabajos que hemos denominado “específicos de la economía popular” (Cabrera, 2023), que incluyen actividades seleccionadas por razones diferentes:

- No están incluidas en la CIUO: como por ejemplo “separar y limpiar elementos recogidos en la montaña de basura de la CEAMSE para su venta en ferias”.
- La CIUO los reconoce como actividades que en otras clases sociales implican una calificación significativa. Por ejemplo, el caso de las niñeras (código 5131, es decir, una calificación alta), que en la economía popular en realidad refiere a una actividad de cuidado informal de los hijos de vecinos que tienen alguna ocupación o trámite que hacer.
- No son reconocidos como trabajo. Por ejemplo: estudiar o ir a marchas políticas. En este caso nos corremos de la mirada moralista y nos atenemos a dos cuestiones: la respuesta de los trabajadores ante la pregunta acerca de qué trabajan, y nuestra propia definición de “trabajo popular”.

Gráfico 5. Ocupados según calificación.



Fuente: elaboración propia en base al censo realizado en el barrio San Ignacio - La Morita (E. Echeverría) (septiembre a noviembre de 2021). Base: 269, y encuesta realizada en el barrio Villa Jardín (Lanús) (agosto y septiembre de 2023). Base: 1139 casos.

Esta taxonomía divide a las ocupaciones no calificadas, recuperando actividades que de otro modo quedarían excluidas del concepto mismo de “ocupación” (estudiar, ir a marchas, etc.). Y se observa que los trabajos específicos de la economía popular tienen presencia en Villa Jardín, pero menguada respecto de San Ignacio - La Morita.

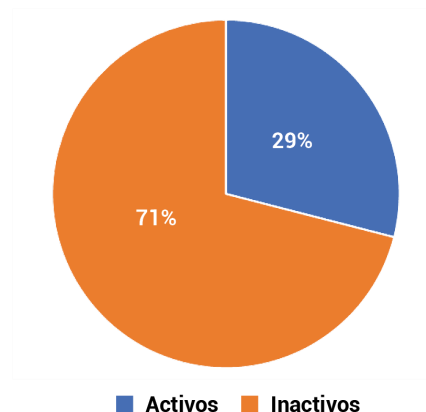
Tabla 5. Habitantes del Sector 0 de Villa Jardín según cobertura de salud.

	Casos	Porcentaje
PAMI	355	14
Obra social	811	32
IOMA	19	0,7
Prepaga	59	2,3
Sistema de emergencia pago	5	0,2
Incluir salud (Ex PROFE)	16	0,6
No tiene	1221	48,1
Ns/Nc	51	2
Total	2536	100

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta realizada en el Sector 0 de Villa Jardín (agosto y septiembre de 2023).

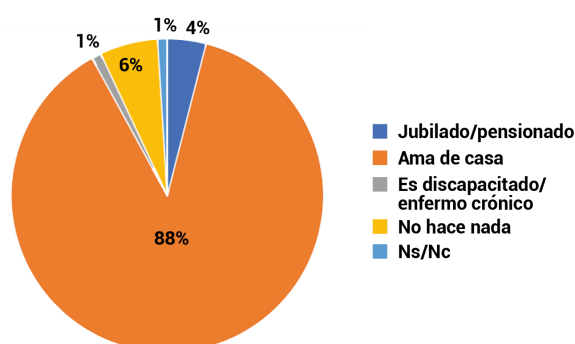
Un dato significativo respecto de las huellas de la sociedad salarial en Villa Jardín es la cobertura de salud de los habitantes. Mientras que en los barrios populares la cobertura alcanza porcentajes bajos (la categoría “No tiene” se sitúa entre el 70% y el 90% generalmente), en Villa Jardín casi la mitad tiene cobertura por obra social o prepagas. El 0,6% accede por planes o programas de salud y el 50,1% no tiene. Excepto los sistemas prepagos y PROFE, el resto de las coberturas (46,7%) provienen de las protecciones vinculadas al mundo del trabajo.

Gráfico 6. Condición de actividad de población mayor de 60 años de edad del Sector 0 (Villa Jardín).



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta realizada en el Sector 0 de Villa Jardín (agosto y septiembre de 2023). Base: 464 casos.

Gráfico 7. No activos en población mayor a 60 años de edad del Sector 0 de Villa Jardín según situación de inactivo.



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta realizada en el Sector 0 de Villa Jardín (agosto y septiembre de 2023). Base: 327 casos.

Otro rastro de las huellas de la sociedad salarial se observa en la población mayor de 60 años. De ellos, el 71% es no activo. Y de ese subuniverso, el 88% es jubilado o pensionado, accediendo a la cobertura de protecciones que le concede su condición de pertenencia a la sociedad salarial durante su etapa vital de participación en la PEA (o la de ser derechohabiente de alguien en esa condición).

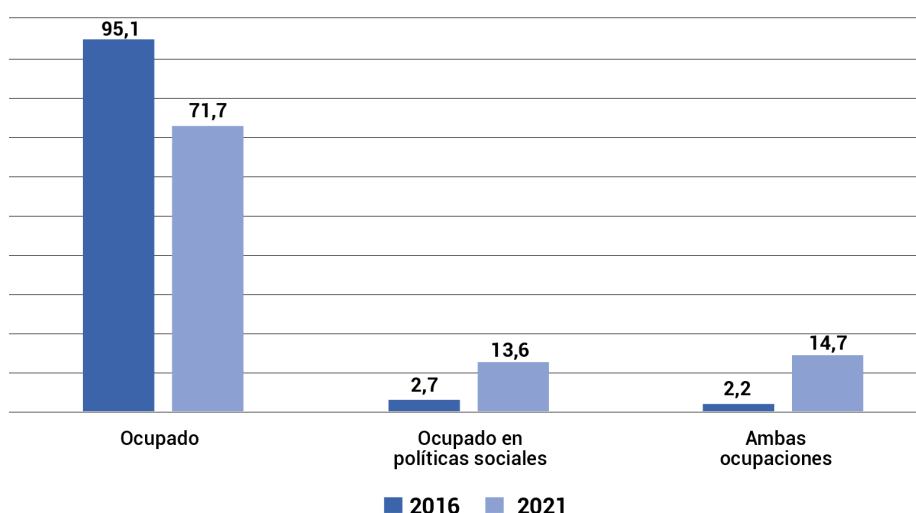
A partir de los indicadores presentados, se observan diferencias que habilitan la posibilidad de sostener la hipótesis acerca de tipificar a Villa Jardín como parte (aun en sus márgenes) de la sociedad salarial, resquebrajada, en crisis, pero que aún ata sus protecciones al mundo del trabajo asalariado.

Indagaremos ahora en otros indicadores vinculados al mundo del trabajo, que buscan captar la especificidad de la economía popular que unifica a los barrios que se toman como referencia en este trabajo. Reafirmamos la necesidad de tensionar el concepto mismo de trabajo, para abarcar las ocupaciones que, como hallazgos del trabajo empírico, surgen del diálogo con el territorio, pero no encuentran correlato en la estadística oficial o académica. Desde esta propuesta,

consideramos a todas las personas que realizan una actividad que asume para ellas el carácter de obligatoria y por la cual perciben o aspiran a percibir un ingreso como un nuevo universo, que tiene contactos, pero excede a lo que recorta la PEA como “trabajadores” (Cabrera, 2023). Los denominaremos “Remunerados”, variable cuyo universo se constituye de la suma de las categorías de la PEA “Ocupados” y “Solo recibe plan de empleo” y cuenta con tres categorías:

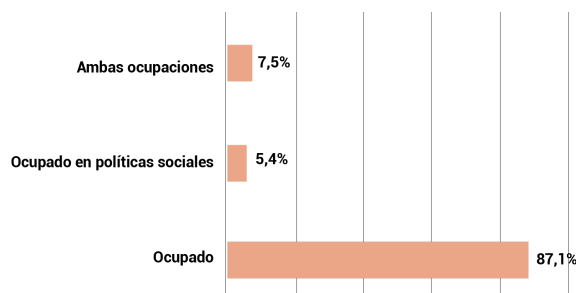
- Ocupados: corresponde a quienes responden sí a la pregunta sobre si trabaja actualmente, por lo que sus ingresos provienen exclusivamente del trabajo mercantil tradicional.⁵
- Ocupados en políticas sociales: corresponde a quienes responden que no a la pregunta sobre si trabaja actualmente y sí a la de si recibe una política social de transferencias monetarias por la que deba hacer alguna contraprestación. Sus ingresos provienen exclusivamente de transferencias monetarias estatales.⁶
- Ambas ocupaciones: corresponde a los que responden que sí a las preguntas sobre si trabaja actualmente y sobre si recibe una política social de transferencias monetarias por la que deba hacer alguna contraprestación.⁷

Gráfico 8. Distribución de remunerados San Ignacio - La Morita, 2016-2022.



Fuente: Cabrera (2023).

Gráfico 9. Distribución de remunerados. Villa Jardín.



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta realizada en el barrio Villa Jardín (Lanús) (agosto y septiembre 2023). Base: 1204 casos.

Para el análisis de los Remunerados analizaremos los datos del comportamiento de la variable en San Ignacio - La Morita antes y después del Aislamiento Obligatorio que se extendió en gran parte de los años 2020 y 2021 y que dio lugar a un marcado proceso de profundización de la territorialización (Cabrera, 2023).

En San Ignacio - La Morita la categoría “ocupados” de la variable Remunerados decayó del 95,1% al 71,7% entre 2016 y 2023, esto es un 23,4%. Esa diferencia es explicada por el aumento significativo de receptores de políticas sociales, tanto por los que solo tienen ese ingreso como por aquellos que combinan ingresos de políticas sociales con los de trabajo mercantil tradicional. Los ocupados en políticas sociales, es decir, aquellos cuyos ingresos provienen exclusivamente del Estado, aumentaron un 10,9% y los que combinan ambos tipos de ingresos lo hicieron en un 12,5%.

En Villa Jardín los ocupados se acercan más a la situación pre aislamiento de San Ignacio - La Morita (87,1%). En la PEA esta categoría alcanza al 96,4%, por lo que cae casi 10 (9,3%) puntos cuando se restan los ocupados que a la vez acceden a una política social.⁸ De este modo, el 12,9% de los trabajadores (remunerados) acceden a ingresos a través de políticas de transferencia monetarias.

En un cálculo poco riguroso pero significativo, puede decirse que a nivel nacional las políticas sociales de empleo (específicamente el Potenciar), alcanzaba alrededor de 1.200.000 al momento del relevamiento. Y la PEA era de poco más de 12.000.000. Por lo que los Potenciar pueden estimarse en alrededor del 10% de la PEA. Proporción similar a la que presenta Villa Jardín, reforzando la hipótesis acerca de que el comportamiento de las estadísticas de trabajo se acerca más a la media del conglomerado al que pertenece, que a otros barrios populares del conurbano.

Finalmente, presentamos un breve análisis de la relación entre trabajo y condiciones de vida, sobre la que han operado transformaciones profundas (Cabrera, 2023). Anteriormente recuperábamos una afirmación de Danani (2009: 26) que ha sido un eje de análisis desde el comienzo de la investigación que enmarca este trabajo: “La matriz de las condiciones de vida se encuentra en el trabajo”. Esto que era corroborado en los años iniciales de la investigación (iniciada en 2011), fue transformándose de la mano de la creciente territorialización de las estrategias de acceso a ingresos de la economía popular. En 2023 aseveramos que se verificaba la transformación (o más bien ruptura) de esta relación. Los datos empíricos de San Ignacio - La Morita (con una línea de base en 2016, se pudo analizar el impacto del proceso de territorialización en 2022) mostraban que, a pesar de la disminución de todos los indicadores de presencia y calidad del trabajo mercantil y el fuerte crecimiento de los ingresos provenientes de las políticas sociales, la pobreza por ingresos se mantuvo estable. Postulamos entonces la existencia de una relación entre la inmovilidad de la pobreza, aun en condiciones de achicamiento de los ingresos laborales como principal fuente de ingresos y el crecimiento

elocuente de la dependencia de los hogares de los ingresos provenientes de las políticas de transferencias monetarias, de manera exclusiva o combinada con ingresos laborales. Esto es, el crecimiento del aporte de los ingresos de fuentes estatales es de tal magnitud que logró equiparar el peso de los ingresos laborales en la matriz de condiciones de vida de los hogares de la economía popular.

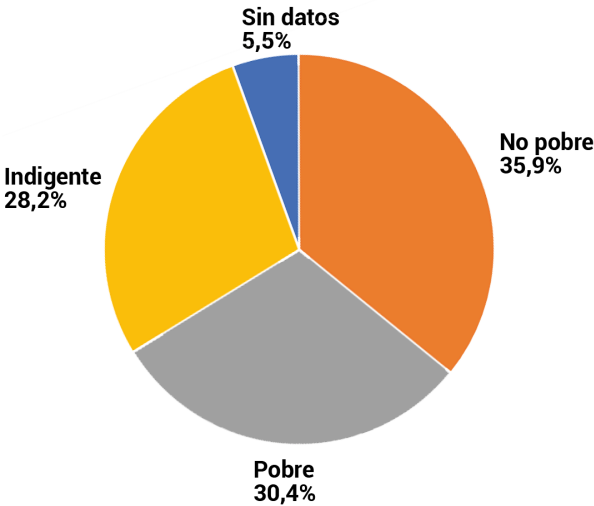
Villa Jardín aporta desde otro lugar a reforzar la hipótesis de la ruptura de la relación entre trabajo y condiciones de vida. Considerando la pobreza por ingresos como un indicador de cambios coyunturales en las condiciones de vida, vemos que las condiciones de Villa Jardín reflejan una mejor situación que la de San Ignacio - La Morita, cuyos índices de pobreza en 2016 llegaban al 75% (con indigencia del 28%) y en 2022 al 77% (con una indigencia del 31%). En Villa Jardín el 58,6% de los hogares son pobres (con un 28,2% de indigencia).

Tabla 6. Hogares de San Ignacio - La Morita según línea de indigencia/pobreza.

	2016		2021	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Indigente	38	28,6	54	31,2
Pobre	62	46,6	79	45,7
No pobre	33	24,8	38	22
Sin datos	-,-	-,-	2	1,2
Total	133	100	173	100

Fuente: Elaboración propia en base al censo realizado en el barrio San Ignacio - La Morita (E. Echeverría) (mayo 2016 y septiembre a noviembre de 2021).

Gráfico 10. Hogares según pobreza por ingresos. Villa Jardín.



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta realizada en el barrio Villa Jardín (Lanús) (agosto y septiembre de 2023). Base: 733 casos.

La lectura de los datos permite comprobar que, si bien la pobreza de Villa Jardín es casi 15 puntos más baja que la de San Ignacio - La Morita (aun considerando la asincronía de los

relevamientos, se trata de momentos históricos de condiciones similares), el peso de la indigencia es relativamente mayor en Villa Jardín, donde casi la mitad de los pobres son indigentes, ya que esta categoría presenta porcentajes similares a los de San Ignacio - La Morita.

Según datos de la EPH publicados por el INDEC, en el segundo semestre de 2023 la pobreza en los partidos del GBA alcanzó al 36,3% de los hogares (con un 11% de indigencia). Estos datos muestran que, si bien las condiciones del trabajo de Villa Jardín se acercan más a las del aglomerado al que pertenece, las condiciones de vida (considerando la pobreza como un indicador de los cambios coyunturales de estas condiciones) son más cercanas a las del tipo de barrio que habitan.

5. Conclusiones

Este trabajo propuso analizar el mundo del trabajo en la economía popular, anclando para ello en un caso concreto: el de un sector de Villa Jardín. Este barrio tiene como particularidad mantener un vínculo fuerte con los últimos resabios de la sociedad salarial definida en los términos que propone Castel (1997). Sin embargo, al considerar el vínculo entre trabajo (del mundo salarial) y condiciones de vida, el barrio asume el comportamiento cercano al de otros barrios populares. Es decir, el territorio y sus especificidades prima por sobre la sociedad salarial, una de cuyas primeras condiciones fue la desterritorialización de las protecciones que el trabajo asalariado brinda, supliendo a las protecciones cercanas (Castel, 1997).

Una característica definitoria del mundo del trabajo en Villa Jardín es la “infiltración” de las condiciones que priman en el mundo del trabajo popular, y para cuyo reconocimiento se requieren indicadores específicos, ya que el trabajo popular es y no es al mismo tiempo, tanto en lo que respecta a su reconocimiento (como muestra la ambigüedad de la estadística laboral en su medición) como a las labores mismas que se realizan (muchas veces la condición de trabajo es otorgada *a posteriori* de la labor; en particular cuando depende de condiciones externas, como es el caso del reciclado de basura, que puede producir mercancía o bienes de uso como resultado). Este trabajo popular ocupa un lugar central en los análisis que proponemos porque muestra una transformación de orden epistemológico que es invisibilizada en el mundo académico, tanto por aquellos que estudian las nuevas formas del trabajo como por los que proponen estudiar el trabajo popular desde la perspectiva de la informalidad o del “trabajo sin patrón”.

Finalmente, se analiza la relación entre trabajo y condiciones de vida, que hasta hace pocos años era acompañada por la fuerza de los datos relevados. Este artículo permite corroborar la transformación (o más bien ruptura) de esta relación. A pesar de la disminución de todos los indicadores de trabajo mercantil y el fuerte crecimiento de los ingresos provenientes de las políticas sociales, la pobreza por ingresos se mantiene estable. Se postula que existe una

relación entre esta inmovilidad de la pobreza, aun en condiciones de achicamiento de los ingresos laborales como principal fuente de ingresos y el crecimiento elocuente de la dependencia de los hogares de los ingresos provenientes de las políticas de transferencias monetarias, de manera exclusiva o combinada con ingresos laborales. Esto es, el crecimiento del aporte de los ingresos de fuentes estatales alcanzó tal magnitud que logra equiparar el peso de los ingresos laborales en la matriz de condiciones de vida de los hogares de la economía popular, fortaleciendo así el papel de las matrices político-territoriales.

6. Referencias bibliográficas

- Argentina, Secretaría de Trabajo (2024). *Mercado de trabajo*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas/mercado-de-trabajo-0#6> (última visita: 20/05/2024).
- Bourdieu, Pierre (septiembre de 1989). Espacio social y génesis de clase. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, III (7), 27-55. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/316/31630703.pdf> (última visita: 12/03/2022).
- Bourdieu, Pierre (1990). Espacio social y génesis de clase. En P. Bourdieu, *Sociología y cultura* (pp. 205-228). México: Grijalbo.
- Bourdieu, Pierre (2000). Espacio social y poder simbólico. En P. Bourdieu, *Cosas dichas* (pp. 127-142). Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, Pierre (2000). Objetivar al sujeto objetivante. En P. Bourdieu, *Cosas dichas* (pp. 98-101) [Traducción de M. Mizraji]. Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, Pierre (2007). *El sentido práctico*. [Traducción de A. Dillon]. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cabrera, M. Claudia (2023). Flow de barrio. Territorio, matrices político-territoriales y trabajo popular. *Revista Sociedad*, (46), 149-186.
- Cabrera, M. Claudia y Vio, Marcela (2014). Cuadernos de Bitácora. Los hilos de la economía popular en la posconvertibilidad. En M. C. Cabrera y M. Vio (eds.), *La trama social de la economía popular*. Buenos Aires: Espacio.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. [Traducción de J. Piatigorsky]. Buenos Aires: Paidós.
- Chena, Pablo (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En E. Persico et al (eds.), *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón* (pp. 41-62). Buenos Aires: Colihue.
- Cravino, María Cristina; Fournier, Marisa; Neufeld, María Rosa y Soldano, Daniela (2001). Sociabilidad y micropolítica en un barrio “bajo planes”. En L. Andrenacci (ed.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS y Al Margen.
- Danani, Claudia (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En M. Chiara y M. Di Virgilio, *La gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 25-51). Buenos Aires: UNGS y Prometeo.

- Maldovan Bonelli, Johanna (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. Buenos Aires: Citra.
- Merklen, Denis (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Natalucci, Ana y Morris, María Belén (2019). ¿Superando la fragmentación? Un análisis de las estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009-2017). *Astrolabio* (23).
- Portes, Alejandro (1995). *En torno a la informalidad: ensayo sobre la teoría y al medición de la economía no regulada*. México: Porrúa.
- Rapoport, Mario (2016). El Plan de Convertibilidad y la economía argentina (1991-1999). *Economía E Sociedad*, 9 (2), 15-47. Recuperado de <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643111> (última visita: 08/10/2022).
- Svampa, Maristela (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Vio, Marcela (2018). *Nada es pesado para llevar a casa: la economía popular en la posconvertibilidad. Análisis de las condiciones de vida y estrategias de reproducción social de los hogares que viven de la basura en el partido de San Martín*. Buenos Aires: Tesis de Doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina.

-
1. Estas relaciones clientelares no son específicas del mundo popular, se encuentran diseminadas en diversos campos con mucho más poder simbólico como para descartar, simbólicamente, el adjetivo de "clientelar" como propio de algunas de sus relaciones. Es decir, al igual que la territorialización, son rasgos que atraviesan a la sociedad pero que la academia solo reconoce en espacios sociales distantes y con escaso capital simbólico. [↗](#)
 2. Este acontecimiento se postula como central para comprender muchas de las transformaciones de las matrices político-territoriales en los barrios populares en estudio. Fundamentalmente vinculadas con el debilitamiento del peronismo tradicional en el territorio y el crecimiento de los movimientos sociales como asignadores de las políticas sociales, en particular las de transferencias monetarias. No estamos en condiciones de afirmar la existencia de una relación causal entre ambos procesos. [↗](#)
 3. Políticas como la AUH se inscriben en el régimen de seguridad social, lo que en términos teóricos la independiza de los poderes territoriales. Sin embargo, en su traducción territorial esto no sucede por diversos motivos a los que nos hemos referidos como "las huellas del plan". Para profundizar sobre este análisis, véase Cabrera (2014). [↗](#)
 4. Por ejemplo, EPH pregunta si la semana pasada, ¿tenía... 1 = ...un solo empleo/ocupación/actividad? 2 = ...más de un empleo/ocupación/actividad? Es difícil determinar esto en el caso de muchas de las ocupaciones de la economía popular. Por caso, si un cartonero sale a cartonear y no consigue nada para vender, ¿trabajó en el sentido que pregunta la EPH? Y, como se ha dicho, muchas actividades se definen como trabajo (mercantil) a posteriori. Por ejemplo, si se obtuvo un determinado objeto en la montaña, que se reacondiciona y se lleva a la feria a vender y no logra ser vendida, ¿se trabajó en la salida a la montaña ese día? Del mismo modo, para determinar la desocupación, la EPH indaga si el trabajo se buscó a través de contactos, entrevistas, mandar currículum, poner o contestó avisos (diarios, internet), si la persona se presentó en establecimientos, hizo algo para ponerse por su cuenta, puso carteles en negocios, preguntó en el barrio, consultó a parientes, amigos, se anotó en bolsas, listas, planes de empleo, agencias, contratistas, o alguien le está buscando trabajo. Los modos de acceso a ingresos (que en la definición de "trabajo popular" equiparamos a trabajo cuando asume el carácter de obligatorio) implican actividades que no están contempladas: ir al comedor, acompañar a referentes, ir al municipio para conseguir un transporte para cartonear, etc. [↗](#)
 5. El total de casos de la categoría Ocupados de la variable Remunerados no coincide con la variable Ocupado de PEA porque que en esta variable están excluidos aquellos que además declaran una ocupación dependiente de la política social, es decir, quienes tienen un trabajo mercantil tradicional y un programa o plan social por el que realizan contraprestación. [↗](#)
 6. Conceptualmente coincide con la categoría "Solo trabaja por el plan" [↗](#)
 7. El concepto de esta categoría no tiene su espejo en la medición de PEA que realiza la EPH. [↗](#)
 8. Ese 9,3% no se refleja de manera porcentualmente en la categoría Ambas ocupaciones porque en Remunerados el número es mayor al de la PEA, debido a que se suma la categoría Ocupado en políticas sociales, que no conforma la PEA. Ocupados en PEA tiene un número de 1.139, similar a la suma de Ocupados y Ambas ocupaciones de Remunerados. [↗](#)
-



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)
Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.
Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.
Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

La arquitectura de protección social organizada por el Estado en la economía popular (2019-2023)

Gisel Leone

IEALC/CLACSO, Argentina

leonegise@gmail.com / ORCID: 0009-0008-7362-9164

David Sanchez Villa

CIEPP/CONICET, Argentina

lic.davidsanchezvilla@gmail.com / ORCID: 0009-0003-4612-6610

Recibido: 4 de octubre de 2024. **Aceptado:** 28 de abril de 2025.

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la arquitectura de protección social diseñada por el Estado nacional argentino para los sectores de la economía popular durante el período 2019-2023. Este análisis se guía por dos conceptos principales: (1) economía popular, entendida como el conjunto de prácticas mediante las cuales las clases populares producen y reproducen sus condiciones de vida y existencia; y (2) arquitectura de protección social, que se refiere al tipo de respuestas que los Estados ofrecen ante diversas problemáticas y riesgos sociales. A través de un análisis exhaustivo de las condiciones de acceso y los beneficios otorgados en diferentes políticas del Estado nacional, nos planteamos si la arquitectura de protección social fue fuerte o débil en la protección de la economía popular. Para abordar esta cuestión, empleamos una metodología cualitativa que incluye diversas técnicas de investigación, tales como el análisis de normativas y solicitudes de información pública sobre políticas sociales nacionales, entrevistas en profundidad y el análisis de fuentes periodísticas.

Palabras clave: economía popular | protección social | trabajo | políticas sociales

The social policy architecture organized by the State in the popular economy (2019-2023)

Abstract

The objective of this article is to analyze the social protection architecture designed by the Argentine National State for the sectors of the popular economy during the period 2019-2022. This analysis is guided by two main concepts: (1) popular economy, defined as the set of practices through which the popular classes produce and reproduce their living conditions and existence; and (2) social policy architecture, which refers to the type of responses provided by the State to address various social problems and risks. Through an in-depth examination of the access conditions and the benefits provided by different National State policies, we assess whether the social protection architecture was strong or weak in safeguarding the popular economy. To address this question, we employed a qualitative methodology that incorporated various research techniques, including analyzing regulations and public information requests on national social policies, in-depth interviews, and reviewing journalistic sources.

Keywords: popular economy | social protection | labor | social policies

1. Introducción

Desde la profundización de la crisis de la sociedad salarial en la década de 1990, amplios sectores de la población quedaron desprovistos de las regulaciones sociales tradicionales que garantizaban derechos a lxs trabajadorxs formales,¹ tales como vacaciones, aguinaldo y aportes jubilatorios (Castel, 2004). En América Latina, aunque el mercado laboral se caracterizó desde sus inicios por una considerable proporción de empleos precarios, la situación de marginalidad de este sector desprotegido ha ido en aumento (Nun, 1969; Pérez Sainz, 2014), a tal punto de no poder, siquiera, incorporarse al mercado laboral como trabajadorxs asalariadxs informales.

Una de las tantas consecuencias que esto produjo fue que lxs trabajadorxs tuvieran que inventar su propio trabajo como estrategia de reproducción (Pérsico y Grabois, 2014). Gran parte de estxs trabajadorxs se organizaron en el marco de lo que hoy denominamos la “economía popular”, alejándose del “empleo tradicional o típico”, asociado a las protecciones sociales (De La Garza Toledo, 2009). Esta nueva forma de organización de trabajadorxs aún no goza de todos los derechos asociados a un trabajo en relación de dependencia formal y las condiciones laborales de las personas son, muchas veces, realizadas en condiciones de subsistencia. Por esto, es sumamente relevante el análisis del rol del Estado frente a esta situación, ya que es un actor central que puede promover políticas para el desarrollo de la economía popular y su formalización. El análisis de la arquitectura de protección social destinada a la economía popular requiere indagar en las intervenciones implementadas por el Estado para brindar protección a la población (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014, 2019; Cecchini et al, 2015), y preguntarse específicamente por quiénes tienen acceso a esas políticas y qué

beneficios obtienen las personas que logran acceder (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2019).

En este artículo nos preguntamos ¿cómo se estructuró la arquitectura de protección social dirigida al sector de la economía popular durante el período 2019-2023? La elección de este período tomó como referencia el gobierno del Frente de Todos, encabezado por Alberto Fernández y Cristina Fernández, durante el cual se unificaron algunos programas sociales preexistentes bajo el Potenciar Trabajo y se implementaron nuevas iniciativas con enfoques dirigidos a la economía popular. El objetivo central es evaluar el grado de fortaleza o debilidad de la arquitectura de protección social en dicho período. Para ello, se construirá un índice basado en dos dimensiones principales: el acceso, considerando sus indicadores de formalidad, acceso real y transparencia; y los beneficios, en términos de su suficiencia y los criterios de indexación.

Para cumplir con este objetivo centraremos nuestro análisis en aquellos organismos estatales que han implementado políticas o programas destinados a los sectores que identificamos como parte de la economía popular.² La metodología de análisis incluyó diferentes técnicas de investigación: por una parte, realizamos un relevamiento de las políticas y programas sociales vigentes en el período de estudio, a través del análisis de las diversas normativas disponibles y pedidos de información pública a los organismos encargados de implementar dichas políticas. En segundo lugar, realizamos entrevistas semiestructuradas a funcionarixs públicxs. Por último, complementamos la información con otras noticias, entrevistas y webinars, principalmente, aquellas dirigidas a referentes de la economía popular.

Para dar cuenta de esto, el artículo se organiza de la siguiente manera: a la introducción que se hizo en este apartado, seguirá la discusión del concepto de economía popular y el de arquitectura de protección social. De manera subsiguiente, analizamos la arquitectura de protección social diseñada para lxs trabajadorxs de la economía popular y, para finalizar, presentamos nuestras conclusiones y nuevas preguntas de investigación para futuros trabajos.

2. Economía popular y arquitectura de protección social

La economía popular no es un concepto consolidado dentro de las ciencias sociales. Por el contrario, es una denominación que proviene de los propios movimientos populares como una idea nativa (Cefaï, 2011). La economía popular se ha asociado como una rama específica de la economía social y solidaria donde los lazos de reciprocidad son definitorios. Siguiendo a Coraggio la economía social solidaria incluye aspectos de un sistema económico donde todxs saben cuáles son las necesidades de lxs demás y se contribuye a que éstas sean satisfechas; se organiza con relaciones de intercambio que se basan en la reciprocidad y no en la explotación, donde cada integrante es un par (Coraggio, 2020). Sin embargo, desde los propios movimientos sociales buscaron diferenciarse de esta concepción (Chena, 2017; Graboïs y Pérsico, 2015).

Chena (2017:11) propone que la economía popular posee dos características:

La primera, es el hecho de que involucra a personas que realizan su actividad laboral por fuera de la relación salarial tradicional. Es decir, que quienes la integran son trabajadores que no están alcanzados, en general, por una relación laboral patrón-trabajador, sino que son trabajadores sin patrón. La segunda es que perciben ingresos bajos y, consecuentemente, tienen una escasa capacidad de consumo y acumulación de capital.

Realizar un trabajo que está por fuera de la relación “salarial formal” implica que no existe la relación de trabajo típica, en la cual es posible identificar una subsunción formal de lxs trabajadorxs al capital (Palomino, 2002). A diferencia de la relación salarial formal, dentro de la economía popular los medios de producción le pertenecen al trabajadrx en tanto “inventa su propio trabajo” (Pérsico y Grabois, 2014) y por lo tanto no se establece una relación de dependencia económica con un patrón, al menos de forma explícita y visible. Cabe aclarar que esos medios de producción no necesariamente son costosos o de gran escala, muchas veces nos referimos a maquinarias simples como una máquina de coser.

El trabajo realizado en el marco de la economía popular se encuentra socialmente desvalorizado con el argumento de que sus productos son de baja calidad (Chena, 2017). Asimismo, se considera a estos sectores como de alto riesgo de insolvencia, por lo que se aplican altas tasas de interés tanto para acceder al dinero como para financiar productos (Chena, 2017; Roig, 2018). Por lo tanto, la economía popular pone el énfasis en la valoración de sus propias prácticas y procesos de trabajo.

Siguiendo los lineamientos de Sarria Icaza y Tiribia (2003), la economía popular es el conjunto de actividades que realizan los sectores populares para garantizar sus necesidades básicas utilizando su propia fuerza de trabajo y remite a dos dimensiones: (1) la económica, vinculada a la reproducción ampliada de la vida; aquí son fundamentales los valores de cooperación y reciprocidad; (2) el conjunto de prácticas vinculadas al modo en el que producen y reproducen sus condiciones de existencia las clases populares y al sentido que adquieren estas clases según el contexto. Sin embargo, desde los propios sectores de la economía popular no reconocen como condición fundamental la reciprocidad y solidaridad, lo que los diferencia principalmente de la economía social. El componente cooperativo es fundamental para la organización productiva de una parte de estos sectores, aunque la solidaridad no es un valor determinante para su funcionamiento. A su vez, desde estos sectores no se contempla el paso obligado de la economía popular hacia una economía formal de tipo industrialista (y de pleno empleo). Según Chena (2017), el primer objetivo de la economía popular es comenzar a reivindicarse a sí misma como una nueva forma de organización del trabajo y crear nuevas formas de organizaciones e instituciones colectivas que representan a este conjunto de trabajadorxs.

Desde nuestra perspectiva, la economía popular incluye a todxs aquellxs trabajadorxs dispersxs u organizadxs por los movimientos sociales que, ante la falta de inclusión en el mercado laboral ya sea formal o informal, inventaron su propio trabajo, pero cuyos ingresos son bajos³ y carecen de una estructura de protección social, por lo que requieren subsidios, programas y políticas adicionales para sostener su actividad y mantener su reproducción social y la de sus familias.

Numerosos estudios han intentado cuantificar el universo de trabajadorxs de la economía popular. Fernández Álvarez y Natalucci (2021) sintetizan estos estudios destacando los de Chena y Roig (2017), Salvia, Poy y Donza (2019), Pisacco (2019), Bertelotti (2019) y el RENATEP (2022). Sin embargo, estas mediciones resultan limitadas, con resultados inferiores a lo que en realidad representa la economía popular. En el estudio planteado por estxs autorxs se propone tener en cuenta las siguientes dimensiones: i) categoría ocupacional, ii) grado de calificación de la ocupación, iii) situación frente a la propiedad de capital física y iv) ingresos declarados.⁴ El resultado al que arribaron con la sumatoria de esas categorías asciende a 4.278.751 de trabajadorxs de la economía popular para el cuarto trimestre de 2020 (Fernández Álvarez y Natalucci, 2021).⁵

Para este trabajo consideramos los datos oficiales publicados por el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP), en el cual se inscribieron 3.457.669 personas⁶ desde julio del 2020 hasta junio del 2022. Si comparamos con el total de los ocupados (13,5 millones), las personas que se consideran de la economía popular representan el 25,6%. Sin embargo, este dato depende de la voluntad de las propias personas para inscribirse. Según el dirigente del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), Juan Grabois, hay alrededor de 13 millones de adultxs que no tienen ingresos regulares dentro de los cuales aquí se encuentran aquellos que cobran el Potenciar Trabajo. De acuerdo con su visión, hay una masiva cantidad de personas que no se encuentran dentro del circuito de acumulación capitalista que tienen ingresos paupérrimos y no tienen reconocimiento del Estado (Universidad Latinoamericana de la Periferia, 2021, 24m40s). Dentro de estos 13 millones se encontraban alrededor de 7 millones de trabajadorxs que se enmarcan en la economía popular, para lxs cuales han reclamado en estos últimos años el salario universal.⁷

Siguiendo con los datos publicados por el RENATEP en el 2022, dentro del universo de trabajadorxs de la economía popular existe una mayoría de mujeres que representan el 58% del total. El promedio de edad es de 33,8 años, con lo cual se trata de una población notoriamente joven. La distribución de la cantidad de inscriptxs de acuerdo a la rama de actividad muestra que la mayoría se desempeña dentro de servicios personales y otros oficios⁸ (35%) y servicios socios comunitarios (27,7%). Luego encontramos el 11,8% en la rama comercio popular y trabajos en espacios públicos, 8,4% en construcción de infraestructura social y mejoramiento ambiental, 8,2% en agricultura familiar y campesina, 4,1% en recuperación, reciclado y servicios ambientales, 3,6% en industria manufacturera y 1,2% en transporte y

almacenamiento. En la misma línea, la mayoría de las ocupaciones se inserta en comedores y merenderos (26,6%), servicios de limpieza (11,4%), agricultores/as (6,6%), vendedores/as ambulantes (4,5%) y albañiles/dureros (4%), peluquería, depilación/manicura (3,9%), ayudante/auxiliar en obras de construcción (3,6%), asador/cocinero (3,6%), feriante (3,2%), producción de alimentos (2,3%).⁹

Una cuestión fundamental es la distribución de lxs inscriptxs en función de la organización del trabajo, ya que muestra una clara diferencia con la economía social y solidaria: el componente cooperativo no es el primordial, muy por lejos de ello la mayoría de lxs inscriptxs trabaja de manera individual, representando el 60,4% del total y el resto no se organiza colectivamente. De ese 39,6%, el 22,9% son organizaciones comunitarias/sociales, el 7,6% son cooperativas, el 7,1% corresponde a pequeños emprendimientos familiares y no familiares, el 1,7% proyectos productivos o de servicios inscriptos en el MDS y el 1,2% representa núcleos de agricultura familiar.

Otra de las cuestiones centrales en la problemática de lxs trabajadorxs de la economía popular es su bajo nivel de formalización y, por consiguiente, la escasa protección social a la que acceden. De acuerdo con los datos del RENATEP, solamente el 10,6% del total se encuentran inscriptxs de manera individual en alguna categoría tributaria: el 10% está adherido al Monotributo Social y el resto se distribuye entre las categorías que van de la “A” a la “D” del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Esto quiere decir que la mayoría dentro de este porcentaje realiza aportes al sistema previsional, pero no se tiene información sobre la cobertura de salud.

En cuanto a la asignación de subsidios del Estado, de lxs trabajadorxs inscriptxs en el registro, solo el 28,3% percibe el Programa Potenciar Trabajo y, por otro lado, según el informe anterior publicado a comienzos del 2022, el 22,3% de lxs inscriptxs percibía la Asignación Universal por Hijo (AUH). Estos últimos datos expresan varias cuestiones: por un lado, solo una parte muy pequeña de lxs trabajadorxs de la economía popular recibe cobertura de una política social. En segundo lugar, del total de lxs titulares del Programa Potenciar Trabajo, que en agosto de 2024 ascendía a 1.256.414 personas de acuerdo con el dato otorgado según solicitud de información pública, el 77,8% (978.355) se encontraba inscripto en el Registro, de las cuales la mayoría son mujeres. Aun suponiendo que el 100% de la totalidad de titulares del Potenciar Trabajo pertenezcan a la economía popular, estos representarían solo un 23%.

3. Arquitectura de protección social: principales conceptos

La articulación entre el Estado y las esferas del mercado, la familia y la comunidad conforma lo que se conoce como régimen de bienestar (Esping-Andersen, 1990, 2000). Estas esferas desempeñan un papel fundamental en la gestión de diversos riesgos que las personas enfrentan a lo largo de su vida, tales como el desempleo, las enfermedades y los accidentes laborales. En

el caso de quienes se desempeñan en la economía popular, uno de los principales riesgos es la desprotección dada por la falta de derechos laborales (asociada a su condición de informalidad laboral) y la insuficiencia de ingresos para su subsistencia. En este escenario, el mercado, el Estado, las familias y la comunidad intervienen de diferentes formas para mitigar estos riesgos. Este trabajo se enfoca en la intervención estatal y en la arquitectura de protección social que ha sido desarrollada para enfrentar estos desafíos.

El Estado nacional, como organismo centralizado, se distingue de las demás esferas del bienestar por su capacidad de extraer recursos de la comunidad, asignarlos y regular las acciones consideradas aceptables o inaceptables (Filgueira, 2007). A través de su intervención, o de la ausencia de la misma, el Estado influye de manera directa en el comportamiento de las otras esferas. Un ejemplo de ello es la implementación de políticas públicas dirigidas a solventar los gastos de las empresas (y no de las personas) como la exención de pago de las contribuciones patronales cuando contratan trabajadorxs provenientes de la economía popular. Esta medida no solo reduce los costos laborales para las empresas, sino que también supone que la inclusión en el sistema de derechos laborales se logrará mediante la formalización del empleo en una relación de dependencia asalariada. En contraste, cuando el Estado opta por no intervenir, la gestión de los riesgos asociados con la economía popular recae en el mercado o, más comúnmente, en la comunidad.

El carácter centralizado del Estado y su capacidad para asignar y distribuir recursos constituyen elementos clave para nuestra investigación. En este marco, el análisis se focaliza en la “arquitectura de protección social” diseñada por el Estado, entendida como el conjunto integral de políticas, programas, instituciones y mecanismos orientados a proteger a los individuos y los hogares frente a la pobreza, la vulnerabilidad y otros riesgos sociales (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019).

La configuración de la arquitectura de protección social implica un análisis detallado de cómo se estructuran estos sistemas, considerando aspectos clave como su financiación, los grupos que tienen acceso a ellos y lxs beneficiarixs finales, entre otros factores (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2019). En este estudio, nos centraremos en dos componentes específicos de esta arquitectura: el *acceso* a las políticas y los *beneficios* que estas políticas proporcionan a lxs trabajadorxs de la economía popular.

Tabla 1. Dimensiones de análisis.

Acceso	Acceso formal	¿Menciona a EP como categoría de acceso?	Sí: fuerte No: débil	Arquitectura de protección: Fuerte: al menos 3 de las 5 dimensiones son fuertes Débil: al menos 3 de las 5 dimensiones son débiles
	Acceso real	¿Cubre un 50% de la población de EP?	Sí: fuerte No: débil	
	Transparencia	¿Tiene mecanismos claros de acceso?	Sí: fuerte No: débil	
Beneficios	Suficiencia/Capacidad de protección	Transferencias de ingresos: ¿Cubre una canasta básica?	Sí: fuerte No: débil	
		Transferencia de bienes: ¿Hay una sistematicidad en la entrega de bienes? ¿Hay plazos claros en la normativa?	Sí: fuerte No: débil	
	Indexación	¿Se mencionan los mecanismos de indexación?	Sí: fuerte No: débil	

Fuente: elaboración propia.

El acceso a las políticas de protección social no se limita a la mera existencia de tales políticas, sino que abarca la capacidad real de lxs individuxs para utilizarlas efectivamente. Según Danani y Hintze (2011) y Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2014, 2019), el acceso se refiere al mecanismo mediante el cual las personas se integran a las políticas estatales. Por ello, es esencial garantizar que dichas políticas lleguen de manera efectiva a lxs trabajadorxs de la economía popular. El análisis del acceso permite identificar las barreras que dificultan la inclusión, tales como la falta de información sobre las políticas, la transparencia en la gestión de los programas o los procedimientos necesarios para acceder a ellos. En última instancia, el acceso busca asegurar que los sistemas de protección social no solo estén disponibles en teoría, sino que funcionen de manera práctica y equitativa, proporcionando un apoyo real a todas las personas (Arza et al, 2022).

Dentro del acceso se evalúan tres variables específicas –ver tabla 1–: a) el acceso formal, b) el acceso real y c) la transparencia en el acceso

- En el análisis del acceso formal, es fundamental evaluar si las normativas de las políticas públicas incorporan la categoría de “economía popular” como criterio de elegibilidad. La inclusión de esta categoría no solo constituye un indicador de la efectividad de las políticas, sino que también refleja el grado de inclusión social contemplado en el diseño de las estrategias de acceso. Se trata de un acceso formal fuerte cuando las políticas hacen explícita referencia a la economía popular, lo cual valida la incorporación de estos sectores en el marco normativo y promueve su reconocimiento y legitimación dentro del sistema económico. Por el contrario, la omisión de esta categoría como criterio de acceso genera un acceso formal débil, lo que implica la posible exclusión de lxs trabajadorxs de la economía popular de los beneficios y derechos otorgados por las políticas en cuestión.
- El acceso real se refiere a la capacidad efectiva de la población para beneficiarse de las políticas públicas, evaluando si las personas alcanzan materialmente los derechos

estipulados. Este indicador se centra en la cobertura horizontal de la política, es decir, en el alcance real que tiene en términos de titulares dentro de un grupo específico. Una política se considera fuerte cuando logra incluir, como mínimo, al 50% de la población perteneciente a la economía popular. Por el contrario, cuando la cobertura es inferior a dicho umbral, la política se clasifica como débil, evidenciando limitaciones significativas en su implementación y capacidad para responder a las necesidades de esta población.

- c. La transparencia en el acceso se refiere al análisis de los requisitos que pueden facilitar o dificultar la inclusión de personas en las políticas públicas. Esta dinámica puede manifestarse de diversas maneras, como la reinterpretación de las normas existentes, que, en función del contexto, determina quiénes son elegibles para acceder a los beneficios y quiénes quedan excluidxs. Además, puede ocurrir que las políticas no contemplen un ingreso automático, dejando a la discreción de los diferentes gobiernos la decisión sobre quiénes pueden acceder a ellas a través de procedimientos administrativos. En este sentido, una política se considera débil cuando se imponen restricciones adicionales que limitan el acceso, generando barreras para la inclusión. Por el contrario, una política es fuerte cuando se eliminan estos requisitos, promoviendo así un acceso más equitativo y garantizando que un mayor número de personas pueda beneficiarse de los derechos y servicios establecidos.

Los beneficios constituyen un indicador fundamental del alcance y la efectividad de la protección social (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014, 2019; Pribble, 2013; Sojo, 2017). La cuestión central radica en cómo estos beneficios previenen la inseguridad económica, especialmente en el caso de lxs trabajadorxs de la economía popular. El análisis de los beneficios es esencial para comprender el impacto real de las políticas y programas diseñados para apoyar a esta población en su bienestar. Esta evaluación debe incluir no solo la cantidad y la duración de los beneficios, sino también su poder adquisitivo a lo largo del tiempo, lo cual es crucial para garantizar que se mantengan efectivos ante la inflación y otros factores económicos. Al igual que el acceso, la evaluación de los beneficios es imprescindible para asegurar que los sistemas de protección social ofrezcan un apoyo tangible y sostenible a quienes más lo necesitan.

Dentro de los beneficios se evalúan dos variables específicas –ver tabla 1–: a) la suficiencia de los beneficios y b) las fórmulas/mecanismos de actualización de los beneficios.

- a. La suficiencia de los beneficios o *la capacidad de protección* de los beneficios se evalúa mediante la comparación del monto otorgado con indicadores económicos claves. En los programas de transferencias de ingresos permite analizar la relación entre la prestación dineraria y factores fundamentales como la canasta básica de pobreza, la canasta básica total y el salario mínimo, vital y móvil (SMVM), entre otros. En este contexto, la comparación de los beneficios se realiza en relación con la canasta básica total correspondiente a un adulto equivalente,¹⁰ la cual coincide con la línea de pobreza de una persona. Una política se considera fuerte cuando los beneficios representan, al menos, el 100% de esta canasta básica,

lo que indica que los apoyos económicos son suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población. Por el contrario, una política es débil cuando los beneficios representan menos del 100% de la canasta básica, lo que sugiere que los recursos proporcionados son insuficientes para garantizar un nivel de vida digno y, por ende, perpetúan la vulnerabilidad económica de lxs titulares.

En el caso de los programas de transferencias de bienes se evalúan, tanto en las normativas como en la implementación, la regularidad y constancia en la entrega de los insumos, equipamientos o prestaciones no monetarias. Una política se considera fuerte cuando las entregas se realizan con una frecuencia adecuada, previsible y sostenida en el tiempo. Por el contrario, una política se considera débil cuando las entregas son esporádicas, insuficientemente frecuentes o inconstantes, ya sea por falta de previsión normativa, deficiencias en la implementación o interrupciones en el suministro. Esta irregularidad compromete la capacidad del programa para cumplir con sus objetivos y puede reproducir situaciones de dependencia, inestabilidad o ineficacia en la resolución de las necesidades que se pretenden abordar.

- b. La segunda dimensión examinada corresponde a la indexación y/o los mecanismos de actualización de los beneficios monetarios. Este análisis resulta fundamental para evaluar la protección de los beneficios a lo largo del tiempo, es decir, la capacidad de las transferencias para mantener su poder adquisitivo real. En muchos casos, las políticas sociales carecen de criterios definidos de indexación, lo que conlleva una disminución en la protección de lxs titulares frente a la inflación u otros factores económicos. La indexación puede ser de acuerdo a índices de precios, salarios promedio de la economía, recaudación, entre otros criterios. Una política es fuerte cuando hay mecanismos de indexación definidos. Una política es débil cuando no hay mecanismos de indexación definidos.

El análisis conjunto de estas dos dimensiones –acceso y beneficios– permite considerar aspectos fundamentales de las distintas políticas sociales. En este sentido, una arquitectura de protección social se considera fuerte cuando las políticas garantizan tanto un acceso adecuado como beneficios suficientes. Esto implica que lxs trabajadorxs de la economía popular encuentran en el Estado políticas efectivas que fortalecen sus condiciones de vida. En contraste, una arquitectura débil se caracteriza por la incapacidad de las políticas sociales de asegurar un nivel adecuado de acceso y beneficios, lo que resulta en una respuesta insuficiente a las necesidades de protección de la economía popular.

4. La arquitectura de la protección social en la economía popular: 2019-2023

El Estado nacional en el período 2019-2023 implementó diversos programas que contenían líneas específicas de financiamiento a la economía popular. Estas políticas fueron implementadas a través de distintos ministerios nacionales.¹¹

Tabla 2. Sistematización de las políticas de economía popular en el Estado Nacional implementadas durante el período 2019-2023.

Secretaría	Nombre del programa	Acceso Formal		Acceso real / Cantidad de titulares	Transparencia en el acceso	Tipo de beneficio	Beneficios	
		¿Menciona a la economía popular dentro de sus objetivos?	Categoría de acceso utilizada				Indexación	Suficiencia/ Capacidad de protección
Secretaría de Economía Social	Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo"	Sí	Vulnerabilidad económica y social	1.256.414 titulares (453062 tiene MS) en 2023	No	Transferencia monetaria/transferencia en especie	Sí (50% SMVM)	No
Secretaría de Integración Sociourbana	Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares	Sí	Vulnerabilidad económica y social	248 cooperativas en 2021	No	Subsidio al trabajo	No	N/A
Secretaría de Articulación Político Social	Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social	No	Vulnerabilidad económica y social	17.606 titulares en 2023	Sí	Transferencia en especie	No	No
Secretaría de Inclusión Social	Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes "Potenciar Inclusión Jóvenes"	No	Vulnerabilidad económica y social	46.313 titulares a agosto de 2022*1	No	Transferencia monetaria	No	No
Secretaría de Economía Social	Monotributo social	Sí	Vulnerabilidad económica y social	604.068 dic 2023	Sí	Subsidio pago monotributo / cobertura de seguridad social	NA	N/A*4
Secretaría de Empleo	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	No	Trabajadorxs sin trabajo registrado	135 titulares en prestaciones de empleo independiente de un total de 90.90.389 a octubre de 2022*3	Sí	Transferencia monetaria/transferencia en especie	No	No
	Programa Seguro de Capacitación y Empleo	No	Trabajadorxs sin trabajo registrado	1.106 en titulares en prestaciones de empleo 2023. Sin empleo independiente	No	Transferencia monetaria / transferencia en especie	No	No
	Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR)	No	Familias rurales / Productores/as de la agricultura familiar y campesina	6.165 titulares en 2022	Sí	Transferencia en especie	Sí (límites máximos en euros 350000)	No
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Programa Trabajo Autogestionado	No	Unidades productivas autogestionadas cuyos socios no alcancen el SMVM	12014 en 2022	Sí	Transferencia monetaria	No	No

Fuente: elaboración propia en base a los datos de las normativas y los pedidos de información pública en cada una de las políticas.

1. El número se compone por todos aquellos jóvenes que fueron titulares del beneficio correspondiente al estímulo económico, al menos, una vez desde el inicio del programa. La información es del 2022 porque es el último dato disponible.
2. Los titulares son 0 ya que, el programa en los registros oficiales aparece "en ejecución", pero los proyectos no se encuentran en la fase de implementación.

3. A partir del 2022, los titulares del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo comenzaron a migrar al programa Fomentar Empleo. Se consideró 2022 porque es el último año en el que se incorporaron nuevos titulares.
4. No se realizó un análisis de los beneficios, dado que el programa no contempla la transferencia de dinero ni de bienes, sino que ofrece protección en materia de salud y cobertura previsional. Si bien se solicitaron datos de cobertura en salud, el organismo responsable no proporcionó la información requerida.

Los programas más relevantes, en términos de presupuesto y personas vinculadas, se encuentran dentro de los ministerios que históricamente abordaron los temas de protección social, como el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sin embargo, otros ministerios, como el de Economía, implementaron programas específicos dirigidos a la agricultura familiar, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

El Ministerio de Desarrollo Social implementó tres programas de transferencias de ingresos y maquinarias que fueron dirigidos a sectores que incluían algún componente vinculado con la Economía Popular: el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, el Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes”¹² y el Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social.¹³ Los primeros dos compartían la población objetivo y su principal mecanismo de intervención era la transferencia de dinero directa a las personas. El “Banco de Herramientas” también compartía población objetivo, aunque en vez de transferir dinero, entregaba maquinarias y herramientas. Por último, también se ejecutó el Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares¹⁴ que contenía como una de sus líneas de trabajo la contratación de cooperativas de trabajo para el desarrollo de obras de infraestructura urbana.

Una mención especial merece el Programa Potenciar Trabajo, no solo por ser la política de mayor cobertura del Estado nacional (ver Cantidad de titulares en la tabla 2), sino porque es el programa que mejor expresa la tensión existente entre el fomento de objetivos de inserción en el empleo asalariado y objetivos tendientes a fortalecer la protección hacia sectores de la economía popular. Diversos estudios destacan el incremento del presupuesto destinado a la economía social y solidaria¹⁵ (Paura et al, 2022; Schipani et al, 2021), lo que sugiere una creciente institucionalización de este sector. Aunque coincidimos en parte con estos enfoques, sostenemos que el diseño del programa ha estado siempre tensionado por objetivos que promueven la inserción en el empleo formal. La normativa de creación establece como objetivo principal la “mejora de la empleabilidad” (resoluciones N° 1625/2020 y N° 121/2020), lo que incluye tanto actividades socioproduktivas,¹⁶ sociocomunitarias¹⁷ y la inserción en el mercado laboral formal o actividades sociolaborales.¹⁸ De esta forma, parte del programa sigue manteniendo al trabajo asalariado con protección social como el ideal de empleo (Hopp, 2020).

Esta dualidad también se refleja en el Decreto N° 728/2022 firmado por el ex presidente Alberto Fernández, que creó el Consejo de la Economía Popular y estableció que un 30% de las obras del Estado nacional sean destinadas a cooperativas de la economía popular. Sin embargo, en simultáneo, este decreto facilita la transición al empleo privado a través del Programa Puente al Empleo.¹⁹

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social implementó líneas de “empleo independiente”, aunque las mismas se encontraban dentro de políticas de empleo más generales. El Ministerio implementó dos grandes programas, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo²⁰ y el Programa Seguro de Capacitación y Empleo.²¹ Ambas políticas tenían una línea de financiamiento específico para las personas que realizaran emprendimientos de manera “independiente”. Estos proyectos podían ser unipersonales o cooperativos. En estos casos, aparte de la prestación económica que brindaba el programa, también se otorgaban herramientas y maquinarias. En 2021 estas dos políticas se unificaron en el Programa “Fomentar Empleo”²² que eliminó las intervenciones destinadas a los proyectos independientes. A su vez, en el año 2004 se creó el Programa de Trabajo Autogestionado, reglamentado en 2012 bajo la Resolución N° 1189, con el objetivo de mantener las fuentes de trabajo o generar puestos de trabajo en unidades productivas autogestionadas. Poseía las líneas: ayuda económica individual, apoyo técnico y económico para la mejora de la capacidad productiva, apoyo técnico y económico para la mejora de la competitividad, asistencia técnica y capacitación para la mejora de la capacidad de gestión de las unidades productivas y asistencia técnica en seguridad e higiene. Particularmente nos interesa aquí la línea de ayuda económica individual para el análisis comparativo con los demás programas que se trataba de una transferencia monetaria de ingresos.

Por último, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca implementó el Programa de Inserción Económica de lxs Productorxs Familiares del Norte Argentino (PROCANOR). La población objetivo de esta política eran los agricultores y agricultoras familiares. Una de sus herramientas de intervención fue la entrega de maquinarias y herramientas para mejorar los emprendimientos. Por otro lado, el Ministerio de Economía tenía otros dos programas con poblaciones similares, pero que a la fecha no han sido implementados.²³

No podemos dejar de mencionar que en el período de referencia se dio el proceso de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio debido a la pandemia por COVID-19. Frente a esta situación de emergencia, el Estado nacional desarrolló un nuevo programa que se implementó a través del ANSES de forma directa y estuvo dirigido a las personas que no tenían ingresos registrados de un trabajo en relación de dependencia, monotributistas categorías A y B, monotributistas sociales, beneficiarixs de la AUH y del Progresar. Esta política se denominó Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el cual tuvo las características de una transferencia de ingresos condicionada. El monto al que ascendió el IFE fue de \$10.000 y se otorgaron tres bonos en total (Sánchez Villa, 2024). Para cobrarlo se debía hacer una inscripción previa en

ANSES de forma digital. Al tratarse de una política de emergencia no la hemos incluido en el análisis puesto que no fue apuntada al desarrollo de la economía popular y fue exclusivamente creada dada la contingencia excepcional de aislamiento.

Un análisis general preliminar permite identificar diversas políticas del Estado nacional orientadas al financiamiento de proyectos “cooperativos”, “independientes” o “productivos”. En todos estos casos, las políticas públicas están dirigidas a sectores vinculados con la economía popular, aunque, como se verá más adelante, no siempre se los denomina de esa manera. Asimismo, se evidencia una superposición de políticas y objetivos entre los diferentes ministerios. El caso más destacado es el del Ministerio de Desarrollo Social, donde tres secretarías implementaron programas dirigidos a la misma población. Por ejemplo, tanto el Programa “Inclusión Joven” como el Programa Potenciar Trabajo trabajaron con “unidades ejecutivas o de gestión” para fomentar proyectos sociocomunitarios, laborales y productivos. En este sentido, algunos programas aplican para la misma población sin ser excluyentes, esto no fue tenido en cuenta como sentido sumatorio en lo monetario para analizar si la política total es fuerte o no, sino que siguió el criterio de análisis individual de cada programa.

A continuación, presentamos un resumen del análisis realizado de cada uno de los programas en base a las dimensiones anteriormente señaladas en la tabla 1.

Tabla 3. Análisis de la protección social por dimensión y programa desde el año 2019 hasta 2023.

Nombre del programa	Acceso			Beneficios	
	Acceso formal	Acceso real Cantidad de titulares	Transparencia en el acceso	Indexación	Suficiencia
Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”	Fuerte	Débil	Débil	Fuerte	Débil
Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares	Fuerte	Débil	Débil	Débil	N/A
Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social	Débil	Débil	Fuerte	Débil	Débil
Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes”	Débil	Débil	Débil	Débil	Débil
Monotributo social	Fuerte	Débil	Fuerte	NA	NA
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Débil	Débil	Fuerte	Débil	Débil
Programa Seguro de Capacitación y Empleo	Débil	Débil	Débil	Débil	Débil
Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR)	Débil	Débil	Fuerte	Fuerte	Débil
Programa Trabajo Autogestionado	Débil	Débil	Fuerte	Débil	Débil

Fuente: elaboración propia en base a datos de información pública solicitada.

4.1. El acceso a la política social en la economía popular

En primer lugar, relativo al acceso formal, solo dos programas (equivalente al 20% del total de programas identificados) mencionan a la economía popular dentro de sus objetivos de

intervención (ver tabla 2). A nivel general, el Ministerio de Desarrollo Social estableció el acceso a las políticas en función de la “vulnerabilidad económica y social” de lxs participantes. Según las entrevistas realizadas, esta concepción en la práctica se refiere a personas que “no tengan trabajo registrado” (entrevista con el coordinador del programa Banco de Herramientas, 10 de agosto de 2022, min 37). La categoría central de intervención es la “pobreza” o la “vulnerabilidad social” (Hopp y Lijterman, 2018), lo que establece una frontera clave en estas políticas al diferenciar entre trabajadorxs y asistidos, focalizando en quienes quedan excluidos del ámbito laboral (Hopp, 2020).

El ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, actualmente integrado en el Ministerio de Capital Humano, ha mantenido una perspectiva dualista del mercado laboral, en la cual el acceso a programas sociales se define en función de la tenencia de un empleo registrado en los sistemas de seguridad social. La principal misión de este Ministerio continuó siendo la regulación laboral y la protección social de los trabajadorxs formales (Hopp, 2020). A diferencia del Ministerio de Desarrollo Social, en sus resoluciones no se contempla la vulnerabilidad social como criterio de acceso. Sin embargo, ambos ministerios orientan sus políticas hacia aquellxs fuera del trabajo formal. Tras la unificación de las políticas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Seguro de Capacitación y Empleo en el Programa “Fomentar Empleo”, este ministerio ha dejado de implementar líneas de acción dirigidas a trabajadorxs independientes o autogestionados. En el caso del Programa de Trabajo Autogestivo, lxs destinatarixs son lxs trabajadorxs de las unidades autogestivas que no alcancen un SMVM, independientemente de su inserción.

En el caso del Ministerio de Economía, se prioriza el ingreso de sectores de la agricultura familiar, mientras que el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)²⁴ enfoca sus programas en trabajadorxs cooperativizadxs o pertenecientes a alguna mutual específica. En estos dos últimos organismos existe un interés por alcanzar a ciertos sectores de la economía popular, aunque no se los denomine así, los beneficios y el alcance de los programas son limitados, como se analizará más adelante.

De este primer análisis surge que el sector de la economía popular accede por diferentes “puertas” a las políticas estatales (Isuani, 2016). Pese a la variedad y diversidad de políticas, no existe un reconocimiento formal de la economía popular como criterio de acceso. En cambio, la condición de ingreso que más aglutina estas políticas es la falta de empleo registrado. Particularmente, el Ministerio de Desarrollo Social se enfoca en la “población vulnerable”, el Ministerio de Trabajo atiende a toda la población sin trabajo formal, y la Secretaría de Agricultura dirige sus intervenciones específicamente al sector de la agricultura familiar. Esta diversidad refleja una tensión en la identificación de los destinatarios de las políticas y la falta de visibilización de la economía popular como categoría de protección, incluso en ámbitos como el Ministerio de Desarrollo Social, donde las organizaciones sociales jugaron un rol importante. Por esto, el acceso formal a las políticas resultó débil.

Nuestra segunda dimensión, la transparencia, nos muestra que el camino para ingresar a las políticas está lleno de obstáculos. El Ministerio de Desarrollo Social tiene como principal categoría de acceso la vulnerabilidad social. Esto implica que lxs titulares tienen que demostrar esta condición de vulnerabilidad para acceder. La condición de vulnerabilidad se relaciona con que la persona no tenga en “posesión más de un bien inmueble”, “un auto de antigüedad de menos de 10 años”; “perciban un subsidio o prestación monetaria no reintegrable con fines de empleo y/o capacitación”, entre muchos otros (Resolución N° 1625/2021).

Por otro lado, las resoluciones del Potenciar Trabajo y el “Potenciar Joven”, suman requisitos adicionales para el ingreso, como que lxs titulares pertenezcan a una unidad ejecutora. Esto implica que las personas no pueden ingresar a título individual, sino que deben pertenecer a una instancia asociativa colectiva, de la misma forma que lo plantea el Programa de Trabajo Autogestionado. El concepto de unidad ejecutora en el Programa Potenciar Trabajo fue cambiando a lo largo de los cuatro años, pero principalmente se dividen en unidades ejecutoras dependientes de organismos estatales, como provincias y municipios, y unidades ejecutoras sociales. No obstante, persisten varios aspectos sin aclarar, como la responsabilidad e interrelación entre distintas unidades ejecutoras y cuáles son los mecanismos de acceso a las mismas. Además, surge la cuestión de qué ocurre en provincias donde no existen unidades ejecutoras, así como quién define el acceso a estas y bajo qué criterios se selecciona a las personas en cada una. Cabe destacar que estas políticas no son de acceso irrestricto, dado que existen cupos limitados para el ingreso. Esto significa que, aunque una persona cumpla con los requisitos de vulnerabilidad y esté registrada en una unidad ejecutora, si no hay cupo disponible, no podrá acceder a la política.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estableció como criterio principal de acceso a sus programas la condición de no tener un trabajo registrado. Esta normativa excluye, entre otros, a los sectores de la economía popular que están inscriptxs como monotributistas. Asimismo, los programas están orientados prioritariamente a la mejora de las condiciones de empleabilidad, lo que conlleva que los sectores pertenecientes a la economía popular deban participar en capacitaciones que pueden no responder a sus intereses específicos. Entre estos requisitos se incluyen, por ejemplo, talleres sobre la elaboración de currículums y simulaciones de entrevistas laborales. En este contexto, para que los sectores de la economía popular puedan acceder a alguna línea de financiamiento específica dentro del ex Ministerio de Trabajo, es imperativo que se inscriban previamente en un programa de empleo cuyos objetivos no necesariamente se alinean con las necesidades y metas de la economía popular.

Por último, el Ministerio de Agricultura priorizó a pequeñxs productorxs o familias rurales. Si bien hay sectores de la economía popular que pueden ingresar, se observó un problema similar al del Ministerio de Trabajo. En primer lugar, las políticas no son abiertas y los cupos son reducidos, ya que la población total a alcanzar son 8.000 familias. A su vez, tienen que cumplir una serie de requisitos que obstaculizan el ingreso a la política, como, por ejemplo, que las

personas solo pueden ingresar si ya se encuentran dentro de una organización constituida. A su vez, si bien no hay una noción de vulnerabilidad presente en el programa, lxs integrantes para ingresar deben demostrar sus ingresos monetarios. Por último, estxs agricultorxs familiares pueden contratar trabajadorxs asalariadxs, lo que contradice los principios de la economía popular.

Por lo tanto, el camino hacia las “puertas” de ingreso de las políticas está lleno de vallas que dificultan el ingreso. Las personas no solo tienen que cumplir con la “condición de vulnerabilidad” o “falta de empleo registrado”, sino que desde el aparato administrativo burocrático se imponen muchas otras condiciones y/o requisitos que obstaculizan el ingreso de las personas. Por todo esto, la transparencia de las políticas sociales destinadas a la economía popular resulta débil en los programas analizados.

Respecto a nuestra tercera dimensión, el acceso real, hubo una sola política que fue significativa en términos de cobertura: el Programa Potenciar Trabajo. En diciembre de 2023, este programa tenía casi 1.300.000 titulares (ver tabla 2). Por otro lado, el Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social y el Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes” sumaban entre ambos 80.000 titulares. Los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía fueron marginales en términos de titulares en este período, con menos de 20.000 titulares. Incluso, el Ministerio de Trabajo en el año 2022 eliminó dentro de sus líneas de trabajo la posibilidad de financiar proyectos independientes con el reemplazo del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Seguro de Capacitación y Empleo por el Fomentar Empleo.

De acuerdo con el último informe del RENATEP, que reporta más de 3.400.000 personas vinculadas a la Economía Popular, el Estado nacional cubrió al 41% de esta población si se considera la totalidad de lxs titulares de las políticas analizadas. No obstante, es importante señalar que este cálculo asume que todxs lxs beneficiarixs del Programa Potenciar Trabajo pertenecen a sectores de la economía popular, lo cual no es del todo preciso. Si bien dicha política incluye acciones dirigidas a fortalecer la economía popular, también tiene como objetivo promover la inserción de lxs titulares en el empleo formal registrado. Desafortunadamente, la falta de información disponible, sumada a la falta de respuesta a un pedido de acceso a información pública,²⁵ impide determinar cuántas personas efectivamente participaban en unidades ejecutoras dedicadas a actividades de la economía popular.

Por su parte, el Programa de Trabajo Autogestionado, en 2022 alcanzó los 12.014 titularxs (Ministerio de Capital Humano, 2023), lo cual resulta insuficiente para la cantidad de registraciones de personas de la economía popular, pero la falta de información constante sobre el programa dificulta su análisis. De todas formas, lo que podemos destacar de esta política es su permanencia en el tiempo ya que se creó en 2004 y continúa vigente, aunque originalmente

estuvo vinculada al fortalecimiento de trabajo cooperativo proveniente de procesos de empresas recuperadas.

Una última dimensión a abordar es el rol de las protecciones futuras, como es el derecho a la jubilación. A diferencia del Programa “Ingreso Social con Trabajo” en el gobierno de Cristina Kirchner (Arcidiácono et al, 2014), lxs titularxs del Programa Potenciar Trabajo, según las normativas analizadas, no tienen la obligación de registrarse en el monotributo social. De los pedidos de información pública realizados al Ministerio de Desarrollo Social, surge que apenas un 30%²⁶ de lxs titulares del Potenciar Trabajo tienen monotributo social. Esto implica que, no solo no pueden facturar de manera individual, sino que tampoco tienen aportes jubilatorios.

Como vimos en la tabla 3, las tres dimensiones analizadas –acceso formal, acceso real y transparencia– presentaron resultados débiles durante este período, lo que indica que el acceso no estuvo garantizado para la población de la economía popular. Si bien el Estado nacional diseñó diversas vías de ingreso a las políticas sociales, lxs titulares debían demostrar y justificar su situación para acceder. En algunos casos, como en el Ministerio de Desarrollo Social, se requería acreditar una situación de vulnerabilidad, mientras que en el Ministerio de Trabajo bastaba con demostrar la falta de empleo registrado. Sin embargo, el acceso estuvo plagado de obstáculos que dificultaban la entrada. Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social exigía que quienes quisieran acceder a las políticas lo hicieran únicamente a través de una “unidad ejecutora”. Esta diferenciación en los criterios de ingreso y los obstáculos asociados resultaron en un acceso real limitado. En resumen, la arquitectura de protección social diseñada por el Estado durante estos años mostró una debilidad significativa en cuanto a garantizar un acceso efectivo.

4.2. Beneficios de la política social en la economía popular

Respecto a nuestra segunda dimensión de análisis, *los beneficios*, podemos señalar que la mayoría de los programas proponen como estrategia de abordaje las transferencias monetarias o en especie. Estas últimas son entendidas como políticas que brindan alguna prestación no monetaria, como el acceso a maquinarias, insumos, herramientas o capacitaciones técnicas específicas. Como mencionamos anteriormente, los beneficios tienen dos aspectos a ser analizados, la suficiencia o capacidad de protección y la forma de actualización de su monto (indexación).

En cuanto a la indexación, en el caso del Potenciar Trabajo existe un mecanismo estipulado de actualización del monto, puesto que lo que se abona es el Salario Social Complementario, que representa un 50% del Salario Mínimo, Vital y Móvil. El Salario Mínimo Vital y Móvil se actualiza en Argentina a través del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, creado por el Decreto N° 1095/2004. Este representa un espacio institucionalizado de diálogo permanente entre lxs representantes de lxs trabajadorxs, lxs

representantes de lxs empleadorxs y el Estado, a través del actual Ministerio de Capital Humano (anteriormente quien participaba del Consejo era el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Es importante destacar que este espacio no siempre ha funcionado de la misma forma, ni con los mismos resultados. Ocasionalmente, cuando las partes no se han puesto de acuerdo, los aumentos correspondientes al SMVM se otorgaron por decreto o laudo. Esta situación generalmente fue perjudicial para lxs trabajadorxs ya que no alcanzaron la suma solicitada, perdiendo así parte de su poder adquisitivo. De esta forma, también se perjudicó el poder adquisitivo del monto alcanzado por el programa. El Programa de Trabajo Autogestionado no especifica de manera clara la forma de determinación del monto.

Por otra parte, otro de los programas del Ministerio de Desarrollo Social, el Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes” no incluye ningún mecanismo de indexación. Se estableció un monto fijo, el cual quedó estancado en \$8.500, representando un porcentaje muy pequeño de una canasta básica total.

El Programa Seguro de Capacitación y Empleo estableció una suma fija en dinero para sus titulares, que tampoco tenía ningún mecanismo de indexación que permitiera mantener el poder adquisitivo de la asignación. Por este motivo, estos programas son considerados débiles en torno a su indexación.

Otro de los programas que implicaba una transferencia monetaria era el Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR) correspondiente al Ministerio de Economía, en el marco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. En este caso, el pago se encontraba establecido en moneda en euros, por lo tanto no era necesario actualizarlo, sino realizar la conversión necesaria. De esta forma los únicos dos programas que podemos considerar fuertes en relación con la indexación son el Potenciar Trabajo y el PROCANOR.

En relación con la suficiencia de las transferencias de las políticas analizadas el análisis que llevamos a cabo lo hemos realizado a partir de su comparación con los datos publicados por el INDEC de la canasta básica total.

En el caso del Potenciar Trabajo su suficiencia resulta débil, puesto que no alcanza una Canasta Básica Total, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Tabla 4. Comparación de la evolución anual del SMVM y la CT.

Mes/año	Canasta básica total	SMVM	SSC	% SSC-CBT
noviembre 2023	\$126.361	\$146.000	\$73.000	57,77%
noviembre 2022	\$47.232	\$51.200	\$25.600	54,20%
noviembre 2021	\$23.922	\$31.104	\$15.552	65,01%
noviembre 2020	\$16.756	\$18.900	\$9.450	56,40%

Fuente: elaboración propia en base a los datos del INDEC y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Como vimos recientemente, solo en el caso del Potenciar Trabajo se especificó que la actualización del “Salario Social Complementario” estuviera en función de la variación del Salario Mínimo, Vital y Móvil.²⁷ Destacamos como positiva esta vinculación, ya que es la política con mayor cobertura que tiene el Estado nacional en la actualidad. Sin embargo, por otro lado, la transferencia monetaria a lxs titularxs solo cubre un 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil, lo que denota una transferencia de ingresos débil e insuficiente.

El Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes” es un programa que en cuanto a su suficiencia también consideramos que es débil, puesto que solo el primer año alcanzó el 50% de la canasta básica total. Luego, al no tener mecanismos de indexación su suficiencia fue cayendo hasta representar en 2023 solo un 6,7% de aquella.

En el Programa Seguro de Capacitación y Empleo, el monto de la transferencia monetaria alcanzaba los \$4.500 según la Resolución N° 646/2022 que le da origen. Si comparamos con la canasta básica de ese año (\$47232) podemos señalar su debilidad puesto que representaba solo el 10%. En cuanto al PROCANOR, no podemos compararlo con una canasta básica ya que el destino estaba establecido para un emprendimiento productivo familiar. En su última actualización dentro del período tomado como referencia, el Programa de Trabajo Autogestionado se asignó una suma fija de \$30000 por integrante de la unidad productiva autogestionada.

Respecto a los programas con transferencias de ingresos (Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes”, Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Programa Seguro de Capacitación y Empleo y “programa de Trabajo Autogestionado”) consideramos que los beneficios diseñados por el Estado son débiles. Esto es así, ya que resultan insuficientes porque no alcanzan el monto de una canasta.

En el caso de los programas basados en transferencias en especie, estos fueron caracterizados como políticas débiles en términos de capacidad de protección, debido a la ausencia de información precisa en las normativas sobre la periodicidad, regularidad o continuidad de las entregas. Si bien contemplaban la provisión de maquinarias, herramientas o capacitaciones

técnicas específicas, tales intervenciones fueron concebidas como acciones puntuales, sin una planificación clara que garantizara su sostenibilidad en el tiempo.

Por ejemplo, en el Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social, la normativa no establece plazos concretos de entrega ni mecanismos de actualización de los montos otorgados, los cuales dependen del proyecto presentado.²⁸ A su vez, las entrevistas realizadas revelaron que, debido a demoras administrativas, gestiones burocráticas y procesos de aprobación extensos, el desembolso de los fondos se realizaba con significativos retrasos. Esto generaba que, en un contexto de alta inflación, el monto finalmente transferido para la compra de maquinarias fuera insuficiente para cubrir los costos originalmente previstos. En consecuencia, muchos proyectos enfrentaron obstáculos para concretar sus proyectos, adquirir las herramientas necesarias y sostener su capacidad de trabajo.

Asimismo, se observó una escasa articulación interministerial y una débil integración de estas políticas con otras estrategias de protección social, incluso dentro de un mismo ministerio. En particular, la falta de componentes orientados a la comercialización y la formalización de las unidades productivas limitó el impacto potencial de los programas que se centraron exclusivamente en la entrega de bienes. Esta insuficiencia también se reflejó en la falta de respuesta a los pedidos de acceso a la información pública, tanto en lo relativo a la entrega efectiva de insumos como a la contratación de servicios complementarios.

Si bien es posible reconocer que, en algunos casos, la entrega de equipamiento puede tener un efecto positivo –por ejemplo, en cooperativas ya constituidas y formalizadas–, los principales desafíos para las unidades productivas que recién se conforman radican en la ausencia de ingresos monetarios regulares que permitan sostener el emprendimiento. En este sentido, se advierte un límite estructural de este tipo de políticas cuando se implementan de forma fragmentada y sin una estrategia de acompañamiento integral, como ha sido el caso en el período analizado (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006; Hopp, 2008).

Un avance importante en términos de beneficios es el Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares, del Ministerio de Desarrollo Social. Este programa, que tiene como objetivo la urbanización de los barrios populares de Argentina, prevé que, al menos un 25% de las obras a realizar se desarrollen mediante cooperativas de trabajo, integradas por trabajadorxs de esos barrios. Destacamos esta iniciativa ya que aquellas cooperativas que realizan trabajos de urbanización popular tienen todas las protecciones laborales asociadas al trabajo clásico, como es el acceso a una obra social, los aportes jubilatorios y la seguridad de las normas del trabajo. Esto rompe con el paradigma del trabajo clásico, como la única y última inserción posible o en donde todos y todas deberían confluir. Sin embargo, solo veinticuatro cooperativas de trabajo se encontraban realizando obras de urbanización a junio del 2022 (según la información pública brindada por el organismo que implementó dicha política). Asimismo, como evidencia el informe del RENATEP, estas iniciativas siguen siendo menores

ya que el componente cooperativo dentro de lxs trabajadorxs de la economía popular no es el principal y, a su vez, el rubro de construcción no es el que mayor cantidad de trabajadorxs de la economía popular agrupa.

Por lo dicho anteriormente, podemos decir que la arquitectura de protección social en torno a la dimensión de los beneficios resulta débil en términos generales. Solo dos de los programas presentan mecanismos de indexación (Potenciar Trabajo y PROCANOR) y ninguno resulta suficiente si lo comparamos con una canasta básica total. Es de destacar que el PROCANOR presenta un monto destinado a inversión y no para una sola persona, por lo que su análisis queda por fuera de la comparación con la canasta básica total.

5. Conclusiones. Economía popular: entre la potencia política y la debilidad de las protecciones estatales

La economía popular ingresó en la agenda política y pública impulsada por movimientos y organizaciones sociales que visibilizaron este sector, hasta entonces excluido de las discusiones académicas y políticas. El concepto de economía popular agrupa a una franja de trabajadorxs que enfrentan procesos de desvalorización de su labor, lo que afecta las protecciones frente a diversos riesgos sociales. La pregunta central de este trabajo se centró en la configuración de la arquitectura de protección social para este sector en torno a dos dimensiones centrales: acceso y beneficios.

Como hemos visto a lo largo del artículo, la arquitectura de protección social implementada por el Estado nacional durante el período señalado fue débil por diversas razones. En cuanto a la dimensión de acceso, las políticas diseñadas evidenciaron limitaciones en los tres aspectos analizados: acceso formal, transparencia y acceso real. En primer lugar, la economía popular no fue reconocida como una categoría específica dentro de los programas sociales, los cuales continuaron utilizando criterios como la “vulnerabilidad social y económica” o la “ausencia de empleo registrado”. Aunque se logró una mayor visibilidad del sector e, incluso, se creó un registro oficial para cuantificar su impacto, esta visibilización no se tradujo en políticas públicas específicas orientadas a las necesidades de lxs trabajadorxs de este sector y mucho menos a fortalecerlo.

En segundo lugar, las políticas sociales analizadas presentaron restricciones significativas debido a los requisitos impuestos para su acceso. En este sentido, aunque una persona cumpliera con los criterios de “vulnerabilidad” o “ausencia de empleo”, podía verse impedida de participar en los programas. Esto obedeció a dos factores principales: por un lado, la exigencia de cumplir con requisitos adicionales, como la necesidad de pertenecer a unidades ejecutoras previamente establecidas; y por otro, la existencia de cupos limitados que se adjudicaban de manera discrecional desde el Estado.

Por último, en cuanto al acceso real, la cobertura de los programas fue insuficiente en comparación con el número de personas registradas como pertenecientes a la economía popular por el propio Estado. El Programa Potenciar Trabajo fue la política con mayor alcance para este sector, sin embargo, la mayoría de sus titulares no ingresaron en calidad de trabajadorxs de la economía popular, sino bajo la categoría de “vulnerabilidad social”. De este modo, se observa una disyuntiva entre la categorización formal y el acceso efectivo a la protección social para los trabajadorxs.

En cuanto a los beneficios otorgados, los mecanismos de actualización y la suficiencia fueron débiles. Los mecanismos de actualización de los beneficios monetarios en las políticas sociales resultan fundamentales, ya que permiten evaluar la evolución del valor real del beneficio a lo largo del tiempo, sobre todo en contextos inflacionarios. De las políticas analizadas, los principales tipos de beneficios identificados fueron de carácter monetario o en especie. No obstante, la mayoría de los programas, con excepción de Potenciar Trabajo y PROCANOR, carecieron de mecanismos sistemáticos de actualización de los montos transferidos. Esta ausencia de ajuste periódico resulta especialmente problemática en un escenario de alta inflación, dado que erosiona el poder adquisitivo de lxs titulares y desincentiva el desarrollo de estrategias sostenibles de inclusión económica.

La falta de mecanismos de actualización, sumada a la insuficiencia del monto, condujo a una mayor precarización de ingresos de lxs titulares de estas políticas, restringiendo su capacidad para afrontar contingencias económicas y sociales. Adicionalmente, si bien las transferencias en especie, tales como la provisión de herramientas y maquinarias, son cruciales para el fortalecimiento del sector, estas iniciativas deben estar complementadas por transferencias monetarias suficientes que permitan consolidar el desarrollo productivo y garantizar la sostenibilidad de los emprendimientos en el tiempo.

La suficiencia o capacidad de protección de los beneficios en las políticas implementadas tuvo un resultado débil. Ninguna de las intervenciones analizadas fue suficiente para cubrir una canasta básica de pobreza para un adulto equivalente, lo cual revela su limitada capacidad para garantizar un nivel de vida digno. Estas políticas estuvieron principalmente dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad social o sin empleo registrado, incluidxs lxs trabajadorxs de la economía popular. Del mismo modo, las transferencias de bienes o en especie también fueron caracterizadas como políticas débiles, dado que la normativa no establece con claridad la periodicidad, regularidad o continuidad de las entregas, lo cual afecta la previsibilidad y sostenibilidad de los apoyos brindados. Esta fragmentación, sumada a la ausencia de ingresos monetarios regulares para sostener los emprendimientos emergentes, limita seriamente su impacto.

La debilidad en el acceso y la insuficiencia de los beneficios se tradujo en una arquitectura de protección social débil para lxs trabajadorxs de la economía popular. A su vez, la implementación estatal de múltiples políticas con mecanismos de acceso y provisión de

beneficios no coordinados entre sí, dificultó la universalización de las respuestas públicas. Esta fragmentación, sumada a la superposición de objetivos y prestaciones entre diferentes organismos, evidenció la complejidad institucional del Estado en el diseño y ejecución de políticas para este sector.

El análisis de este período también plantea interrogantes relevantes para futuras investigaciones. En particular, se destaca la necesidad de profundizar en el estudio del papel de las organizaciones sociales dentro de la coalición político-electoral del Frente de Todos y evaluar el impacto que la eventual fragmentación de dicha coalición podría tener sobre la ya frágil arquitectura de protección social orientada a la economía popular.

6. Referencias bibliográficas

- Álvarez, M. F.; Natalucci, A. P.; Di Giovambattista, L.; Fernández Mouján, E. M. y Sorroche, S. (2021). La economía popular en números. *Bases metodológicas para una propuesta de edición. Citra*.
- Arcidiácono, P.; Kalpschtrej, K. y Bermúdez, Á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y Sociedad*, 22, 341-356. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712014000100019&lang=en
- Arza, C. et al (2022). *The Political Economy of Segmented Expansion. Latin American Social Policy in the 2000s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Cecchini, S., Rossel, C., Martínez, R. y Filgueira, F. (2015). Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. En S. Cecchini, C. Rossel, R. Martínez y F. Filgueira (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cefaí, D. (2011). Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. *Revista de Sociología*, (26), 137-166.
- Chena, P. (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En E. Pérsico et al (2017), *Economía popular: los desafíos del trabajo sin patrón* (pp. 41-62) (primera edición). Buenos Aires: Colihue.
- Coraggio, J. L. (2020). Economía social y economía popular. Conceptos básicos. Contribuciones de consejeros. Serie de documentos. N° 1.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En C. Danani y S. Hintze (eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, (pp. 9-33). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De la Garza Toledo, E. (2009). *Hacia un concepto ampliado de trabajo. Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*, [ponencia] 1, 111-140.
- Esping Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

- Filgueira, F. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. *Series Políticas Sociales*, (135).
- Grabois, J. y Périco, E. (2015). *Organización y economía popular*. Buenos Aires: CTEP.
- Hopp, M. V. (2008). Tensiones en la construcción de la economía social como política social: la experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra. Trabajo presentado en las *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6139/ev.6139.pdf
- Hopp, M. V. (2020). Protección social y políticas de promoción de la economía social y popular en Argentina: estrategias y problemas en el período 2003-2019. *Revista Da ABET*, 19(1), 72-96. Recuperado de <https://doi.org/10.22478/ufpb.1676-4439.2020v19n1.52169>
- Hopp, M. V. y Lijterman, E. (2018). Trabajo, políticas sociales y sujetos “merecedores” de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(15), 139-171. Recuperado de <https://doi.org/10.18294/rppp.2018.2084>
- Icaza, A. M. S. y Tiribia, L. (2003). *La otra economía*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Isuani, A. (2016). Reseña bibliográfica en L. Pautassi y G. Gamallo (orgs.), *El bienestar en brechas*. Buenos Aires: Biblos. *Revista Administración Pública y Sociedad*, (2), 177-178.
- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020). Informes técnicos. Vol. 4, N° 226. Condiciones de vida. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires.
- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2021). Informes técnicos. Vol. 1, N° 17. Condiciones de vida. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires.
- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022). Informes técnicos. Vol. 6, N° 234. Condiciones de vida. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires.
- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2023). Informes técnicos. Vol. 7, N° 267. Condiciones de vida. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires.
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2014). Social policy architectures and universal outcomes in four countries. In *More than just democracy: the building of pro-universal social policy in the periphery*. Inédito. Recuperado de http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT21-PoliticasyPublicas/MartinezFranzoni-Sanchez-Ancochea_Socialpolicy.pdf
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2019). *La búsqueda de una política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Ministerio de Capital Humano (02/02/2023). *Trabajo fortaleció a más de 12.000 cooperativistas en 2022*. Recuperado de <http://bit.ly/4aLtNXX>.
- Nun, J. (1969). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, 69(2), 178-235.
- Palomino, H. (2002). Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas. *Revista en Ciencias Sociales*, (17), 95-115.
- Paura, V.; Zibecchi, C. y Delgado Williams, S. (2022). Economía social y popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. *ConCienciaSocial. Revista Digital de Trabajo Social*, 5(10),

- 27-47. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/>
- Pérez Sáinz, J. P. (2014). ¿Disminuyeron las desigualdades sociales en América Latina durante la primera década del siglo XXI? Evidencia e interpretaciones. *Desarrollo Económico*, 53.
- Pérsico, E. y Graboís, J. (2014). Nuestra realidad. *Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*, 1.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP) (2022). Principales características de la economía popular registrada. Informe noviembre 2022. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_renatep_noviembre_2022_v3.pdf
- Roig, A. (2018). *Una nueva máquina de confrontación*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique.
- Rodríguez Enríquez, C. y Reyes, M. F. (2006). La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo. *Documento de Trabajo*, 55.
- Sánchez Villa, D. (2024). Estructura de protección social en tiempos de crisis: los casos de Argentina y Brasil en la pandemia del Covid-19 (2020-2021). *E-L@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 22(86), 1-23.
- Schipani, A.; Zarazaga, R. y Forlino, L. (2021). *Mapa de las políticas sociales en Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente*. Fundar.
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Universidad Latinoamericana de las periferias. (19/10/2021). *Trabajo con derechos: Salario universal y potenciar trabajo*. [Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=DDB9R9NFDws&t=0s>

Fuentes documentales

- Argentina, Boletín oficial (2018). Régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana. Ley N° 27453/2018 del 10/10/2018. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739#:~:text=Resumen%3A,MODIFICACION%20DE%20LA%20LEY%2021.890>.
- Argentina, Boletín oficial (2022). Creación del “Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario”. Decreto N° 728/2022 del 03/11/2022. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/275012/20221104>
- Argentina, Boletín oficial (2022). Creación del “Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena”. Decreto N° 729/2022 del 03/11/2022. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/275009/20221104>
- Argentina, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2020). Creación del Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social. Resolución N° 131/2020 del 19/03/2020. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-131-2020-335791>
- Argentina, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2020). Creación del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”. Resolución N° 121/2020 del 18/03/2020. Recuperado de

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5217865/20200320?suplemento=1>

Argentina, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Creación de la Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo. Resolución N° 1625/2021 del 08/11/2021. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1625-2021-356560>

Argentina, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Creación del programa “Potenciar Inclusión Joven”. Resolución N° 20/21 del 03/02/2021. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/240478/20210205>

Argentina, Ministerio de Economía (2018). Reglamento operativo del Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR). Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rop_procanor_v_completa_no_03-04-18.pdf

Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2006). Creación del Programa Seguro de Capacitación y Empleo. Decreto N° 336/2006 del 31/03/2006. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/115089/norma.html>

Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008). Creación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Resolución N° 497/2008 del 15/05/2008. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/140611/texact.html>

Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2021). Creación del Programa “Fomentar Empleo”. Resolución N° 647/2021 del 23/11/2021. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/357021/norma.html>

Infoleg (2016). Creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario. Ley 27345/2016 de “Emergencia pública” del 23/12/2016. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269491/norma.html>

Infoleg (2021). Modelo de convenio de financiación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDDA). Decreto N° 675/2021 del 29/09/2021. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/250286/20210930>

Infoleg (2022). Potenciar Trabajo - Prestación del Salario Social Complementario. Resolución N° 557/2022 del 20/05/2022. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/365000-369999/365254/norma.html>

Infoleg (2022). Reglamento del Fomentar Empleo. Resolución N° 328/2022 del 19/05/2022. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/360000-364999/364955/norma.html>

Infoleg (2024). Creación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Decreto N° 1095/2004 del 25/08/2004 Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97774/norma.html>

Préstamo Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) N° 8093 del 2019. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/pisear/financiamiento>

1. En este artículo se utilizó la “x” para hacer presente en la escritura la diversidad de identidades de géneros existentes. 

2. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía (dentro del Ministerio de Economía se tomaron los programas del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca). [↗](#)
3. Consideraremos bajos a aquellos ingresos que no superen el salario mínimo, vital y móvil. [↗](#)
4. A partir de estas dimensiones, se construyen las siguientes categorías de trabajadorxs: i) Cuentapropistas no profesionales, ii) Desocupadxs no profesionales, iii) Servicio Doméstico no registrado, iv) Asalariadxs cuya principal fuente de ingreso declarado se corresponde con ingresos provenientes de subsidios del gobierno, v) Trabajadorxs familiares sin remuneración no profesionales. [↗](#)
5. En el trabajo se utilizaron datos de la EPH y Código de Ocupación que surge del Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO), versión 2001. [↗](#)
6. Otro dato que nos permite contemplar parte de esta población es la cantidad de beneficiarios del IFE que ascendió a casi 8,9 millones de personas. Si bien de ese total no es posible conocer cuántos están enmarcados en la economía popular, da cuenta del universo de trabajadores informales (Boletín IFE, 2020). [↗](#)
7. Datos correspondientes al año 2021. [↗](#)
8. Aquí se incluyen servicios de limpieza, peluquería, depilación, manicuría o masajista, asador o cocinex, jardinerx, podador, pileterx, mecánicx, chapista, electricista o pintor de vehículos, servicios informáticos, herrero, tornero, afilador, gomería, reparador de electrodomésticos, electrónica o motores, vigilador o sereno, paseador de perros o cuidado de animales domésticos, ciclerero, zapatero, lustrabotas, tapicero, turismo, vidriero. [↗](#)
9. En este caso las categorías fueron tomadas con exactitud de acuerdo a como figuran en el registro, por eso la referencia al género no responde al lenguaje inclusivo utilizado en el resto del artículo. [↗](#)
10. Se toma como unidad de referencia el requerimiento energético (2.750 kcal) del varón adulto y se establecen relaciones en función del sexo y la edad de las personas. A esa unidad se la denomina adulto equivalente. [↗](#)
11. Por una cuestión metodológica y para incluir la mayor variedad de políticas, se tomaron programas que incluyeron dentro de sus objetivos generales alguna línea de financiamiento destinada a trabajadorxs autogestivxs, independientes y por cuenta propia. El criterio para seleccionar estos programas, además, es que dentro de sus beneficios previeran transferencias de ingresos o en especie. Hay algunas políticas o programas que dentro de sus objetivos establecieron prestaciones o líneas de subsidio más amplias, como es el caso de los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sin embargo, como una de las líneas de acción estuvo destinada a "trabajadorxs independientes", fueron incluidas en este artículo. [↗](#)
12. Resolución N° 20/21. [↗](#)
13. Resolución N° 131/2020. [↗](#)
14. Ley N° 27453/2018. [↗](#)
15. Si bien los trabajos identificaron un mayor nivel de gasto en el Ministerio de Desarrollo Social, cuando se desagregan por programa, se observa que el mayor porcentaje de gasto sigue siendo el Programa Potenciar Trabajo. [↗](#)
16. Proyectos productivos: participación en viveros, obras de servicio básicas, talleres de herrerías, textil, entre otras actividades productivas. [↗](#)
17. Proyectos sociocomunitarios: participación en comedores, tareas de cuidado, copas de leche, entre otras actividades sociocomunitarias. [↗](#)
18. Proyectos sociolaborales: participación de talleres de "apoyo a la búsqueda de empleo" o la realización de "entrenamientos para el trabajo" (pasantías laborales) en empresas privadas. [↗](#)
19. El Programa Puente al Empleo establece una serie de beneficios para que las empresas contraten titularxs del Programa Potenciar Trabajo. [↗](#)
20. Resolución N° 497/2008. [↗](#)
21. Decreto N° 336/2006. [↗](#)
22. Resoluciones N° 647/2021 y N° 328/2022. [↗](#)
23. Programa Promoción de Sistemas Agroalimentarios Resilientes y Sostenibles para la Agricultura Familiar (PROSAF), Decreto N° 675/2021 y PISEAR (préstamo BIRF N° 8093/2019). [↗](#)
24. Decreto N° 729/2022. [↗](#)
25. EX-2024-78368540- -APN-DNPAIP#AAIP, Pedido de información Pública al Ministerio de Capital Humano. [↗](#)
26. Según los datos requeridos a la Secretaría de Economía Social, a diciembre del 2023 había 453.062 titulares del Potenciar Trabajo con monotributo social. [↗](#)
27. Originalmente el salario social complementario fue creado por Ley N° 27345/2016. Por Resolución N° 557/2022 se estableció un mecanismo de actualización a través del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Actualmente, hay una discusión respecto a la posibilidad de "desacoplar" el salario social complementario del salario mínimo, vital y móvil. Recuperado de https://www.continental.com.ar/actualidad/organizaciones-sociales-protestaron-ante-la-secretaria-de-trabajo-por-el-aumento-del-suelo-minimo_a65ce2c8457e472b2b9a157ed [↗](#)
28. El programa PROCANOR establece distintos mecanismos para la adquisición de bienes, entre ellos la compra directa, el cotejo de precios y la licitación pública nacional e internacional. Los plazos de entrega y la periodicidad de las compras varían según el mecanismo de contratación adoptado; sin embargo, las unidades productivas tienen vedada la posibilidad de utilizar la contratación directa. La eficacia en la implementación de cada procedimiento depende de las capacidades instaladas en cada unidad ejecutora, lo que introduce desigualdades estructurales dentro del programa, afectando su equidad y homogeneidad operativa. [↗](#)



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

Problemática de consumo y masculinidades

Abordaje desde los afectos en contexto de desigualdades múltiples

Esteban Alejandro Vaccher

Vientos de Libertad, Argentina

esteban.vaccher@gmail.com / ORCID: 0009-0008-1698-5277

Recibido: 9 de mayo de 2025. **Aceptado:** 5 de agosto de 2025.

Resumen

En el artículo se analiza la relación entre los consumos problemáticos y las masculinidades desde una perspectiva comunitaria, de género y afectiva, a partir de la experiencia territorial del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y su rama Vientos de Libertad. El texto propone una lectura crítica del consumo que lo desvincula de enfoques clínicos o punitivos, para comprenderlo como expresión de desigualdades estructurales, malestares subjetivos y mandatos sociales vinculados a la masculinidad hegemónica. A través del análisis de talleres y dispositivos comunitarios, se evidencia cómo la socialización masculina restringe la expresión emocional, refuerza prácticas de riesgo y dificulta el acceso al cuidado, configurando una vulnerabilidad específica frente al consumo.

El enfoque del artículo recupera los aportes del giro afectivo en las ciencias sociales para pensar los vínculos entre emociones, género y salud. Se problematizan las lógicas del amor romántico, la violencia simbólica y la construcción identitaria masculina en contextos de exclusión. Asimismo, se plantea la importancia de construir espacios de *affidamento* entre varones, como dispositivos de despatriarcalización, donde sea posible revisar críticamente los mandatos de género, habilitar el uso de la palabra y construir otras formas de vincularse. Se aboga por un abordaje integral, político y afectivo del consumo que considere la dimensión emocional y relacional de los sujetos, con el objetivo de promover prácticas más justas, empáticas y transformadoras, tanto para quienes atraviesan situaciones de consumo como para las comunidades en las que habitan.

Palabras clave: masculinidades | consumo problemático | mandatos | *affidamento* | emociones | afectos

Substance use issues and masculinities

An affective approach in contexts of multiple inequalities

Abstract

The article analyzes the relationship between problematic substance use and masculinities from a community-based, gender-sensitive, and affective perspective, grounded in the territorial experience of the Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) and its branch, *Vientos de Libertad*. The text offers a critical reading of substance use, moving away from clinical or punitive approaches to instead understand it as an expression of structural inequalities, subjective distress, and social mandates associated with hegemonic masculinity. Through the analysis of workshops and community-based interventions, the article highlights how male socialization restricts emotional expression, reinforces risky behaviors, and hinders access to care, creating a specific vulnerability to substance use.

The article's approach draws on the contributions of the affective turn in social sciences to explore the connections between emotions, gender, and health. It interrogates the logics of romantic love, symbolic violence, and male identity construction within contexts of social exclusion. Moreover, it emphasizes the importance of creating *affidamento* spaces among men-trust-based, supportive relationships-as tools for de-patriarchalization, where gender norms can be critically examined, speech can be enabled, and alternative ways of relating can be fostered. The article advocates for an integral, political, and affect-driven approach to substance use-one that takes into account the emotional and relational dimensions of individuals, aiming to promote more just, empathetic, and transformative practices, both for those facing substance-related challenges and for the communities they are part of.

Keywords: masculinities | problematic substance use | gender mandates | *affidamento* | emotions | affects

1. Introducción: el MTE y Vientos de Libertad

El Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) es una organización social que nuclea miles de personas por fuera del mercado laboral formal como consecuencia de los modelos neoliberales. Surge en Argentina a comienzos de los años 2000, en el contexto de la profunda crisis económica, social y política de 2001. Fue impulsado por trabajadores y trabajadoras que quedaban fuera del mercado laboral formal y que comenzaron a organizarse en cooperativas y ramas productivas para defender sus derechos y construir alternativas de trabajo digno.

A través de la economía popular, como forma de organización popular, dignifica el trabajo y las condiciones de vida. El MTE se organiza en cooperativas y unidades productivas sustentadas en la lógica del trabajo colectivo y poseen ocho ramas que nuclean las distintas actividades: cartoneros; textil; rural; construcción; espacios públicos; liberados, liberadas y familiares; sociocomunitario; Vientos de Libertad. Además, tienen áreas transversales como Mujeres y Diversidades, Salud y Formación. Junto a otras organizaciones, formaron primero la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y luego un paso más hacia la formalización de su propio sindicato con la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), desde donde luchan por sus derechos, reivindicaciones gremiales y también impulsan

transformaciones necesarias para que a las futuras generaciones no les falte la Tierra, el Techo y el Trabajo.

Desde el 2015, el MTE cuenta con una rama exclusiva que se encarga del abordaje de las problemáticas del consumo desde una perspectiva política, terapéutica y comunitaria: Vientos de Libertad. Esta rama cuenta con casas comunitarias convivenciales, centros barriales, una casa de medio camino, cooperativas de trabajo y una casa de formación política y de oficios. Cada espacio es una herramienta concreta y particular, para dar respuestas a diferentes necesidades articuladamente. El inicio fue precario y los intentos por obtener fondos de la entonces Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) fueron infructuosos. De todas formas, se avanzó y el nombre que recibió la primera casa fue la que luego adoptó la rama: Vientos de Libertad.

Estos espacios deben pensarse de manera articulada, como partes complementarias de un abordaje integral, más que como dispositivos aislados:

- *Casas Convivenciales.* Son espacios de residencia para quienes deciden iniciar un proceso de transformación personal. Actualmente, existen más de 6 casas convivenciales a nivel nacional, alojando a 865 personas y 43 hijxs. Algunas de estas casas están destinadas específicamente a mujeres, identidades diversas y niñxs, permitiendo que las compañeras atraviesen su proceso junto a sus hijxs. Por ejemplo, en Mar del Plata se inauguró una casa convivencial con capacidad para 30 mujeres o disidencias junto a sus hijxs, construida por la rama de Construcción del MTE .
- *Centros barriales.* Vientos de Libertad cuenta con más de 50 centros barriales distribuidos en distintos puntos del país, donde se abordan diversas problemáticas sociales en contextos de alta vulnerabilidad, con especial atención al consumo problemático. A estos espacios asisten alrededor de 20.000 personas. En ciudades como Tandil y Olavarría, estos centros ofrecen talleres, acompañamiento terapéutico y actividades comunitarias.
- *Talleres y unidades productivas.* Como parte del proceso de restitución de derechos y construcción de un proyecto de vida saludable, se desarrollan talleres de oficios y unidades productivas. Estos espacios permiten a los participantes adquirir habilidades laborales y generar ingresos, promoviendo la autonomía y la integración social. En algunos centros se ofrecen talleres de herrería, esculpido de uñas, electricidad, entre otros.

Este trabajo se inscribe en una estrategia de análisis reflexivo y situado, basado en la sistematización de experiencias desarrolladas en centros barriales del MTE - Vientos de Libertad, específicamente en los talleres de masculinidades. El enfoque adoptado no responde a un diseño cerrado o experimental, sino que parte de una lógica de investigación-acción, en la cual los saberes emergen de la práctica, el intercambio colectivo y la reflexión crítica sostenida en el tiempo. Esta metodología reconoce que las intervenciones en salud y género no pueden desentenderse del entramado institucional, político y afectivo en el que se producen, y propone

una lectura en clave de coconstrucción, donde las voces de los participantes, coordinadores, talleristas y referentes territoriales son centrales.

En este sentido, el carácter metodológico del trabajo es doble: por un lado, se propone como un ejercicio de autoevaluación y problematización institucional, en tanto se busca interrogar las propias prácticas de intervención, revisar los desafíos y construir aprendizajes colectivos. Por otro, se reconoce el valor de las articulaciones interinstitucionales como parte integral del proceso: los centros barriales no funcionan como espacios aislados, sino en permanente diálogo –a veces en alianza, a veces en tensión– con actores del sistema público de salud, áreas de niñez y adolescencia, juzgados, escuelas, iglesias, y otras organizaciones sociales del territorio. Esta trama relacional es fundamental tanto para sostener los procesos de acompañamiento como para incidir en políticas públicas más integrales y contextualizadas. Así, la metodología aquí planteada busca ser coherente con el enfoque político y comunitario de la organización: situado, afectivo, horizontal y transformador.

De esta manera, analizaremos cómo se dan los abordajes en los centros barriales sobre la problemática de consumo y su relación con las masculinidades desde una perspectiva comunitaria, de género y tomando los aportes del giro afectivo.

2. La problemática de consumo

El debate en torno a los consumos de sustancias se encuentra tensionado por múltiples aristas. ¿Qué hace que un consumo sea considerado problemático? ¿La sustancia en sí misma? ¿La legalidad o ilegalidad de su uso? ¿La frecuencia o la cantidad consumida? ¿Las consecuencias para la salud individual o para la vida en comunidad?

En esta línea, María Epele (2010) en *Sujetar por la herida* propone comprender el uso problemático de sustancias desde una perspectiva relacional, situada en contextos de pobreza, exclusión y vulneración de derechos. Lejos de entender el consumo como una elección individual desvinculada de su entorno, Epele muestra cómo en barrios populares, el consumo de drogas se entrelaza con trayectorias marcadas por el sufrimiento social, la precariedad y las formas estatales de gestión de la vida y la muerte. Para la autora, el consumo de sustancias opera como una forma de calmar el dolor –no solo físico o emocional, sino el producido por condiciones materiales profundamente injustas–, y en muchos casos es una herramienta de pertenencia, un modo de tejer vínculos, de resistir o de “sujetarse a algo” en contextos donde casi todo falta.

Complementariamente, otros autores como Rafael Blanco (2010) y Franco “Bifo” Berardi (2009) permiten ampliar el análisis al ubicar el consumo dentro de la lógica del capitalismo tardío. Blanco lo presenta como una práctica social que no se limita a lo material, sino que involucra significados simbólicos: se consumen identidades, pertenencias, promesas de inclusión. Berardi, por su parte, lo concibe como un intento desesperado de sostener una

subjetividad desbordada por la hiperproductividad y el vacío afectivo del neoliberalismo. Así, el consumo problemático aparece como síntoma de una economía que exige rendimiento constante pero niega el sostén emocional y comunitario necesario para habitar el mundo.

Desde esta perspectiva, el consumo no es una anomalía ni una patología individual. Es una respuesta –muchas veces dolorosa– a las condiciones de vida en una sociedad atravesada por la desigualdad estructural, la fragmentación social y la estetización del deseo. El mercado no solo promueve el consumo permanente como forma de autorrealización, sino que estigmatiza a quienes, en los márgenes, consumen “mal” o fuera de norma, profundizando su exclusión.

En este sentido, hablar de “consumo problemático” implica preguntarse también por la problematización del consumo como fenómeno social. ¿Qué consumos se legitiman y cuáles se criminalizan? ¿A qué cuerpos se les permite consumir y a cuáles se les castiga por hacerlo? En las comunidades en situación de pobreza, como muestra Epele, el Estado interviene muchas veces no para reparar las condiciones de vida, sino para disciplinar y controlar, reforzando así los circuitos de exclusión.

Marcos Maia (2016) aborda el consumo desde una perspectiva crítica, planteando que la sociedad actual, dominada por el sistema neoliberal, promueve una lógica de consumo que luego penaliza y estigmatiza a quienes consumen. Según Maia, el consumo no es un problema en sí mismo, sino que está estructuralmente vinculado a la dinámica del capitalismo que genera sujetos consumidores, pero no ofrece espacios para el cuidado o la contención de los mismos. Este enfoque resalta la contradicción inherente en una sociedad que produce necesidades artificiales para sostener la economía, pero a su vez condena a aquellos que caen en las trampas de esa misma economía. Para esta misma autora, se trata de una crítica al sistema que normaliza y alienta el consumo de ciertos bienes y servicios, mientras que discrimina o marginaliza a quienes consumen productos considerados “problemáticos”. Este análisis invita a pensar en nuevas formas de abordar el consumo desde una óptica más humanizada y solidaria, en lugar de limitarnos a la mirada punitiva y moralizante.

A su vez, Maia menciona las “políticas del afecto” como una alternativa a las políticas punitivas y excluyentes que predominan en el abordaje de las problemáticas vinculadas al consumo y la marginalidad. En su visión, las políticas tradicionales tienden a patologizar y criminalizar a quienes consumen sustancias, sin tener en cuenta los contextos sociales y emocionales que conducen a estas prácticas. En contraste, las *políticas del afecto* implican un enfoque basado en la *emoción, la empatía y el cuidado*, reconociendo que las personas que consumen sustancias, en su mayoría, lo hacen como una forma de lidiar con *vacíos emocionales* o *exclusión social*. En un siguiente apartado veremos cómo pueden vincularse las políticas del afecto con el desarrollo de las masculinidades.

Como mencionan los autores, cuando se hace referencia a los consumos es necesario considerarlos en el contexto particular de la sociedad de consumo, en la que los consumos de

bienes y servicios en general se han desarrollado como un modo de satisfacción de deseos y necesidades. Una de las características de la sociedad contemporánea es que se encuentra atravesando un proceso de pasaje de una sociedad de productores a una sociedad de consumidores (Bauman, 2007). Este cambio implica múltiples y profundas transformaciones: una de ellas es que la sociedad condiciona y diseña la vida de los sujetos centrándolos particularmente como consumidores, para que estén dispuestos a ser seducidos constantemente por las ofertas del mercado, a la vez que crean que son ellos quienes mandan, juzgan, critican y eligen, cuando en realidad el modelo de interacción los sitúa también como objetos producidos por el mercado.

Las dimensiones de los consumos permiten analizar los hábitos de consumo desde distintas perspectivas para comprender mejor las dinámicas sociales, económicas y culturales que los rodean. De este modo, la problemática de consumo de sustancias (legales e ilegales) permite trabajar una problemática profunda que atraviesa dimensiones personales, sociales, culturales, económicas y de salud pública. Cabe aclarar que cuando nos referimos a drogas legales nos referimos a sustancias como el alcohol, tabaco, psicofármacos sin prescripción, mientras que cuando nos referimos a ilegales hablamos de sustancias como marihuana, cocaína, éxtasis, LSD, pasta base, entre otras. También hay que tener en cuenta que esta distinción a la hora del consumo no es tal y muchas veces se combinan (policonsumo), lo que agrava los riesgos.

El consumo de sustancias, tanto legales como ilegales, es una realidad que atraviesa distintas edades, clases sociales y contextos. Aunque muchas veces se lo asocia únicamente con el uso de drogas ilegales, la problemática es mucho más amplia: incluye también el abuso de alcohol, tabaco, psicofármacos y otras sustancias que, aun siendo legales, generan dependencia, deterioro en la calidad de vida y múltiples consecuencias a nivel personal y social. Como mencionamos, el consumo atraviesa todas las clases sociales, desde sectores con alto poder adquisitivo hasta jóvenes en situaciones de vulnerabilidad social pero se expresa de formas distintas. Hablar de la problemática de consumo nos permite dimensionar al consumo problemático de sustancias como un síntoma de otras problemáticas más profundas tanto personales (baja autoestima, restricción emocional, etc.), sociales (pobreza, desigualdad, violencia, desempleo), culturales (la naturalización y banalización del consumo de sustancias) y estructurales (falta de acceso a la salud mental, políticas públicas insuficientes, el punitivismo y la criminalización como única respuesta).

Los múltiples elementos implicados determinan una complejidad de aspectos que deberán considerarse para poder entender y abordar de manera exhaustiva esta problemática social. Esa complejidad debería invitarnos a contemplar la problemática del consumo alejados de cualquier reduccionismo o interpretación parcial. Estamos hablando de un fenómeno que tiene, en definitiva, implicaciones múltiples: psicológicas, médicas, sociales, económicas, políticas, educativas, históricas y, como iremos desarrollando, implicancias de género.

¿De qué manera las desigualdades impactan en las maneras de consumir de las personas? El análisis de la relación entre las personas y las drogas no puede quedar escindido de las formas particulares que la época imprime a las relaciones entre las personas y sus consumos. Como tampoco puede quedar separado de las formas en las cuales se despliegan las masculinidades. En este sentido, intentaremos visibilizar que ser socializado como varón, desde un modelo de masculinidad hegemónica, podría constituir una vulnerabilidad específica para el consumo problemático de sustancias.

En este sentido, si bien el consumo de sustancias puede comprenderse como respuesta a condiciones estructurales de desigualdad, es indispensable considerar también cómo estas condiciones afectan las dimensiones subjetivas y emocionales de las personas. Las experiencias de malestar, las ausencias afectivas o sus emociones no son elementos secundarios, sino aspectos centrales para entender las formas en que las personas se vinculan con el consumo. Por ello, resulta necesario incorporar al análisis los aportes del giro afectivo en las ciencias sociales, que permiten iluminar los vínculos entre emociones, género y salud desde una mirada más integral y relacional.

3. La salud de los varones

Tanto el consumo como las emociones y los afectos no operan en un vacío cultural, sino que se inscriben en marcos sociales que moldean las subjetividades. Uno de los más significativos es el de la masculinidad hegemónica, cuyas exigencias y prohibiciones afectan profundamente la manera en que los varones enfrentan el malestar, el dolor o la necesidad de ayuda. En este marco, explorar la construcción de las masculinidades permite comprender una vulnerabilidad específica frente al consumo problemático y aporta claves para su abordaje desde una perspectiva crítica y de género.

En las últimas décadas, múltiples investigaciones¹ han demostrado que los varones presentan indicadores preocupantes en relación con su salud física, mental y emocional. Tenemos menor esperanza de vida que las mujeres, mayor prevalencia de conductas de riesgo (como consumo de alcohol, accidentes y suicidio), y menor tendencia a consultar a servicios de salud. Estos datos no pueden entenderse sin considerar la dimensión de género: no se trata de biología, sino de cómo los varones son socializados en modelos de masculinidad que privilegian la negación del malestar, el desprecio por el cuidado y la búsqueda de poder a través del control del cuerpo y del entorno (Connell, 2005).

Según Kaufman (1989), la masculinidad funciona como un factor de riesgo en al menos tres sentidos: para uno mismo, al exigir resistencia al dolor y negación de la vulnerabilidad; para otros varones, a través de relaciones de competencia, violencia o dominación; y para mujeres y disidencias, mediante la reproducción de prácticas misóginas, sexistas o violentas. Esta construcción hegemónica del varón fuerte, invulnerable y autosuficiente opera como una

barrera para el acceso a la salud y la construcción de vínculos afectivos genuinos. Así, la masculinidad no solo genera daños hacia afuera, sino también hacia adentro del propio sujeto.

Desde una perspectiva crítica, autores como Inhorn y Wentzell (2011) proponen el concepto de masculinidades en plural, para dar cuenta de que no hay una única forma de ser varón, y que muchas de las prácticas dañinas pueden y deben ser transformadas. En este sentido, el trabajo sobre la salud de los varones no puede desligarse del trabajo sobre las masculinidades: intervenir en salud implica también disputar sentidos, desmontar mandatos y habilitar nuevas formas de vivirse como varón. Esta idea se retoma en el enfoque de salud integral con perspectiva de género, que plantea la necesidad de escuchar y acompañar a los varones desde una mirada más comprensiva y empática.

El *giro afectivo* en las ciencias sociales refuerza esta necesidad de atender no solo a los cuerpos, sino también a los afectos, emociones y vínculos que atraviesan la experiencia masculina. En esta línea, Marcos Maia (2016) sostiene que “para transformar la masculinidad es necesario trabajar sobre las heridas que genera el modelo patriarcal, y eso solo puede hacerse desde políticas del afecto y del cuidado”. Estas políticas apelan a reconocer la vulnerabilidad como parte de la experiencia humana, y a construir otros modos de ser varón que no estén basados en el control, la dureza o la negación del dolor. Los problemas de salud de varones no pueden entenderse fuera del análisis de género. Trabajar sobre la salud de los varones implica desafiar estructuras culturales profundamente arraigadas, pero también abrir posibilidades: para repensar el cuerpo, la emoción, el vínculo y la vida en común desde una ética del cuidado y la transformación colectiva.

4. ¿Cómo pensar las masculinidades y el consumo en sociedades desiguales?

Volviendo al abordaje de Vientos de Libertad, cabe destacar que cada espacio (casa convivencial, barriales, unidades productivas) tienen dinámicas propias, se trabaja con un método integral, político, terapéutico y comunitario. Cada espacio está construido con ciertas perspectivas transversales: de salud comunitaria, con perspectivas de clase y género. Así como también se sostienen con el acompañamiento de equipos de abordaje comunitario. En este sentido y como venimos viendo, la salud, la problemática de consumo y las masculinidades están estrechamente relacionados en las discusiones sobre cómo las expectativas sociales de género influyen en la salud y el comportamiento de los varones. Este vínculo ha sido abordado por diferentes teóricos y estudios sociales, incluidas las perspectivas feministas y de estudios de género, como las que desarrolla Sara Ahmed. En los talleres vemos las conexiones claves entre ambos conceptos, basándose en cómo las normas de género impactan la relación de los varones con el consumo de sustancias.

Argentina está atravesada por importantes desigualdades socioeconómicas que se manifiestan a nivel regional y provincial, pero se evidencian también al interior de cada provincia y cada localidad (PNUD, 2022). Un *centro barrial* es un espacio de salud en el territorio. Es un lugar de acompañamiento para personas que se encuentran en situación de consumo y, en muchos casos, situación de calle. Es un espacio, un punto de encuentro, donde se acercan vecinxs del territorio que atraviesan situaciones complejas, generalmente vinculadas a la vulneración de derechos, para recibir contención y orientación profesional, para participar de formaciones y talleres. Se realiza un acompañamiento integral, no solo se centra en el abordaje de situaciones de consumos, sino también en el acompañamiento de la vida con todo su entramado. *Los barriales* no son espacios aislados sino en articulación y tensión constante con las instituciones del Estado encargadas de garantizar derechos: la escuela, los centros de salud, el hospital, el municipio y sus respectivas áreas. El barrial se construye desde la salud comunitaria con propuestas de participación activa y de intercambio con la comunidad, construyendo espacios que problematicen y transformen las violencias.

El abordaje de la problemática de consumo, en Vientos de Libertad, tiene un enfoque más amplio y social que el consumo problemático. Se refiere a los problemas sociales, económicos y culturales asociados con el consumo de sustancias en una determinada comunidad o sociedad. Este término aborda las consecuencias sociales más amplias del consumo de drogas o alcohol, como el impacto en la salud pública, la violencia, la criminalidad, las desigualdades sociales, y la falta de acceso a servicios de salud y rehabilitación. En una sociedad donde el consumo de drogas es muy alto y afecta a la comunidad en su conjunto, la problemática de consumo se refiere no solo a los efectos individuales de las personas que consumen, sino a cómo ese fenómeno afecta a la seguridad, el bienestar social y la economía de la comunidad en su conjunto. A diferencia del consumo problemático que hace referencia a una forma de uso de sustancias (alcohol, drogas, etc.) que genera consecuencias negativas en la vida de una persona. En este sentido, una persona que, de forma intermitente, consume alcohol (u otras sustancias) de manera excesiva en situaciones sociales, lo que le provoca accidentes o conflictos interpersonales, pero no cumple con los criterios para un diagnóstico de adicción, está en una situación de consumo problemático. El término se usa para describir una situación en la que el uso de la sustancia afecta negativamente el bienestar del individuo, incluso si no se alcanza un diagnóstico clínico de dependencia o adicción.

Dubet (2012) ofrece una visión detallada de cómo las desigualdades sociales se entrelazan y se combinan, afectando a los individuos en múltiples niveles. Su enfoque ayuda a comprender la complejidad de las desigualdades y su impacto en la vida cotidiana y en las estructuras sociales. La situación de clase, el nivel educativo, el origen étnico y el género son factores significativos en las que las oportunidades desiguales en las que acceden las personas. La implementación de talleres de masculinidades o espacios para varones llega como propuesta desde Vientos de Libertad, debido a que se encontraban con un gran porcentaje de personas atravesadas por la problemática del consumo percibidos como varones cis. Esto da cuenta de

que la socialización cismasculina podría ser un factor que influye en el padecimiento de dicha problemática, por ende para tener una recuperación integral de sus derechos vulnerados, se considera necesario que la reflexión sobre dicha temática sea parte del proceso (mediante la participación en espacios para masculinidades) en donde puedan identificar qué de la socialización masculina y sus mandatos se relaciona con las problemáticas del consumo. Algunas características de la masculinidad contribuyen a que el ser varón represente un peligro para todas las personas, incluido uno mismo, porque son los principales destinatarios de los mandatos de socialización.

La implementación en este sentido, de un taller situado de reflexión sobre varones y masculinidades, en el marco de un proceso donde se aborda la problemática de consumo, constituye una novedad en estos ámbitos de salud mental y una oportunidad para el abordaje de la problemática. Desde perspectivas sociales interdisciplinarias en las que promueve la salud integral y sociocomunitaria, se abordan temáticas interpeladoras, que en un principio eran desconocidas y muy resistidas: mandatos, roles, estereotipos y privilegios de la masculinidad, violencias, abuso de poder, paternidades, dependencia emocional, mitos del amor romántico, ITS, métodos anticonceptivos, así como la pornografía y la construcción del deseo. Además, se abordan los emergentes y las demandas que aparecen en diferentes momentos y que desde los equipos de los barriales solicitan abordar.

En base al análisis de las situaciones de vida de los participantes, se establecen distintas estrategias de planificación, abordaje e intervención. Las mismas se piensan teniendo en cuenta el modelo ecológico (Lorey Heise, 1998), diversas técnicas de educación popular en las que se propone la circulación de la palabra, la horizontalidad, la reflexión social, subjetiva mediante actividades de producción grupal y de movimiento corporal y, por último, la observancia de la garantía del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, tanto de los mismos varones que participan del espacio así como de las personas con las que estos se vinculan. El espacio o taller de masculinidades se presenta además de como un espacio de reflexión y promoción de modificación y cuestionamiento de prácticas machistas, y las asociadas a la problemática del consumo, como un espacio de prevención de las violencias por motivos de género.

Cabe destacar que los talleres dentro de la organización son destinados no solo en los barriales sino también a profesionales, coordinadores, referentes, trabajadores y militantes de la rama donde se plantea repensar que implica ser varón en esta sociedad y en el campo popular. Se reflexiona teniendo en cuenta que los varones crecimos y nos criamos en un mundo en donde el varón, tiene que ser, pensar y actuar de una determinada manera para cumplir con la norma. La masculinidad hegemónica y patriarcal opera como un chaleco de fuerza que nos atraviesa impidiéndonos movernos de ciertos parámetros.

5. ¿El consumo de sustancias como una forma de reafirmar la masculinidad?

En los talleres se visualiza como el consumo de alcohol y otras sustancias están estrechamente vinculado con la construcción de la masculinidad. Se asocia con comportamientos de “fortaleza”, “riesgo” y “audacia”. Las bebidas alcohólicas en varones, son parte de una forma de marcar una “identidad de hombre” al participar en actividades que refuercen los valores de poder, resistencia y control. Este tipo de consumo se presenta como un rito de paso o una manera de demostrar virilidad. Para Kimmel (2008), los hitos de la masculinidad en las etapas jóvenes se asocian con actividades de riesgo, la aceptación de la sexualidad masculina y la afirmación de la autoridad. El autor expresa que la construcción de la masculinidad está marcada por la presión de cumplir con una serie de comportamientos que consolidan el orden de género, como el consumo de alcohol y el rechazo de las emociones. La presión para pasar por estos “ritos de iniciación” puede tener consecuencias graves, como la perpetuación de la violencia, la homofobia y el machismo. En la misma línea, Kaufman (1994) menciona en su análisis que los hitos de la masculinidad, no solo son momentos de afirmación de la virilidad, sino también de enfrentamiento de riesgos que los hombres toman para validarse como “hombres”. Estos hitos de riesgo (como la participación en peleas, accidentes o comportamientos peligrosos) son, en muchos casos, parte integral de cómo los hombres construyen su identidad en la sociedad patriarcal.

En los talleres la pregunta: “¿cuándo fue que te sentiste hombre?” suele ser abordada en distintos encuentros, particularmente cuando se incorporan participantes nuevos. Las respuestas están asociadas a las reflexiones que mencionamos antes con los diferentes autores, las normas o los guiones de género. Se registra que las respuestas son: “cuando tuve sexo la primera vez”, “la primera masturbación”, “cuando tuve mi primer trabajo”, “cuando me fui de la casa de mis viejos”, “cuando fui padre”, “cuando me la banqué en una pelea”, “cuando tomaba y me la aguantaba... compitiendo quién toma más sin quebrar”.² Vemos en las frases como se asocia “el hacerse hombres” con los comportamientos vinculados a la “cultura del aguante”, a los roles de género, a la fortaleza, al riesgo, a la sexualidad y a la violencia. Además, cabe destacar que muchos relatos registrados en los talleres cuando se intenta desarrollar la conexión entre consumo y masculinidades, tienen que ver con no poder expresar emociones tales como angustia, tristeza, enojo o bronca. No poder poner en palabras ciertas emociones, frecuentemente lleva a situaciones de consumo.

En este sentido es que se realiza una asociación de la importancia del uso de la palabra a la hora de cuestionar el consumo y cuestionar cómo nos fuimos construyendo como varones como trabajos complementarios y necesarios. bell hooks (2000) destaca la importancia de reformular estos hitos de la masculinidad en torno al amor, la empatía y la vulnerabilidad. Desarrolla una crítica los hitos tradicionales de la masculinidad, que están ligados al poder, la

independencia y la dureza emocional, y aboga por una nueva visión que permita a los varones vivir de manera más saludable y consciente, superando los modelos tradicionales que promueven la violencia y el sufrimiento.

6. La vida emocional de los varones

Ahmed (2015) argumenta que las emociones no son simplemente reacciones individuales, sino que están profundamente influenciadas por las normas y expectativas sociales. En el caso de los varones, las emociones como la ira, la frustración y la vergüenza a menudo se asocian con una masculinidad hegemónica que les exige demostrar poder y control. Estas emociones son reguladas por la sociedad de tal manera que los hombres suelen ser socializados para reprimir su vulnerabilidad y expresarse a través de la agresión, lo que puede llevar a la violencia de género.

Las emociones no son privadas sino públicas, y por eso son políticas, de allí la importancia de estudiar “la naturaleza pública de las emociones” o “la naturaleza emotiva de lo público” (Ahmed, 2015). Las nuevas derechas se nutren, no solo de ideologías o de programas partidarios, sino también de afectos y de emociones que irrumpen como novedad. Los sentimientos dominan la escena política y las derechas son quienes mejor saben interpretar o leer esas corrientes afectivas predominantemente “negativas” convirtiéndolas en una potencia tan creativa como destructiva (Illouz, 2023).

De esta manera, la problemática de consumo puede entenderse como una estrategia frente al malestar emocional, muchas veces silenciado o invisibilizado. Desde una perspectiva de género y feminista, es posible vincular este consumo con las formas en que se socializan las emociones en función del género. La restricción emocional, entendida como la limitación cultural impuesta sobre qué emociones pueden expresarse y por quién, atraviesa particularmente a los varones, quienes somos educados para suprimir el miedo, la tristeza o la vulnerabilidad, quedando emocionalmente aislados. En este sentido, el consumo aparece no solo como una forma de escape, sino también como una herramienta para sostener identidades marcadas por el mandato de la dureza.

La autora bell hooks, en su libro *La voluntad de cambiar*, denuncia cómo el patriarcado impide a los hombres desarrollar su mundo emocional. Desde su mirada, los varones aprenden a reemplazar el lenguaje del afecto por la rabia, el silencio o el consumo de sustancias, en un intento de manejar el dolor que no pueden nombrar. Para hooks, recuperar el acceso a las emociones y al amor no es una debilidad, sino un acto revolucionario frente al sistema patriarcal. Por eso, abordar el consumo desde este lugar requiere romper con los estereotipos de género y ofrecer espacios donde las personas, especialmente los varones, puedan ser escuchadas sin ser juzgadas como sucede en los barriales.

Mouffe (2023) explora cómo las emociones y los afectos influyen en la política y en la construcción de identidades colectivas. La autora argumenta que la política no puede entenderse solo a través de la razón, los sentimientos desempeñan un papel crucial en la movilización social y en la formación de alianzas. Además, plantea que espacios asociados a una “izquierda”, al enfatizar la razón a veces rechaza las emociones como manipuladoras o irracionales, lo que puede dificultar la conexión con sectores de la población que están motivados por sentimientos de injusticia, frustración o desesperanza.

Desde otro ángulo, Ahmed aporta en *La política cultural de las emociones* una lectura clave sobre cómo las emociones están socialmente construidas y organizan cuerpos, relaciones e identidades. Según Ahmed (2015), las emociones “se pegan” a los cuerpos según las normas culturales, y esto incluye mandatos de género que determinan qué se puede sentir o mostrar. Así, emociones como la vergüenza, el deseo o la tristeza se vuelven inaceptables o peligrosas para ciertos cuerpos, y el consumo puede operar como una vía para lidiar con esas emociones no habilitadas. Esta perspectiva permite ver que el problema no es solo individual ni clínico, sino profundamente social y político.

Por tanto, abordar el consumo problemático de sustancias desde un enfoque de género implica reconocer el impacto de los mandatos patriarcales sobre las emociones, los vínculos y las formas de transitar el dolor. Las políticas públicas y los dispositivos de atención deben ofrecer espacios no punitivos, donde se habilite la palabra, el afecto y la reconstrucción de la subjetividad, especialmente en varones y personas criadas bajo modelos rígidos de masculinidad. Incluir la dimensión emocional como eje del cuidado es parte de una respuesta más integral, sensible y transformadora frente al consumo.

7. Las lógicas del amor romántico en los barriales

Las temáticas abordadas en los talleres/espacios de masculinidades dan lugar no solo al abordaje de la construcción de la masculinidad y sus vínculos con la violencia de género sino también a la vida emocional de los varones que transitan los barriales. De esta manera, se plantean la dependencia emocional, los vínculos de pareja y cómo se vinculan con los estereotipos de género. ¿De qué manera los estereotipos de género y el amor romántico se asocian al ejercicio de violencia? El ciclo de la violencia (Walker, 1991) caracteriza la permanencia de la mujer en la convivencia con el varón, en una sucesión alternante de episodios violentos seguidos de episodios de reconciliación, que progresan en una espiral de violencia cada vez mayor. La implicación de las mujeres en esta dinámica relacional causa un deterioro significativo en su salud cuando no ocurren femicidios. En la complejidad de los vínculos de parejas se observa, en los relatos de los varones que transitan en barrial, que si bien hay cierto patrón del ciclo de la violencia en el cual se identifican este ciclo muta y va tomando diferentes características. De esta manera se trabaja el ciclo de la violencia para tratar de identificar esos momentos de manera crítica y reflexiva para que se identifiquen a partir de las

emociones que se generan. Es por esto que resulta importante poder profundizar sobre cómo se manifiestan estas formas de vincularse incluyendo el análisis de las emociones como la ira, bronca, enojo y la vergüenza, emociones que se registran del relato de los varones en los talleres.

A su vez, también en los talleres han planteado que esa forma de vinculación (acumulación, explosión y reconciliación) se aplica en como ellxs se vinculan con el barrial: “eso que usted nos cuenta a veces nos pasa acá también, con los trabajadores de acá”.³ De esta manera vemos como el modo de vinculación trasciende los vínculos sexoafectivos donde se da, sino que descende de todo un sistema y una estructura social, política y económica. Es una dinámica vincular que parecería estructural y que llega a desarrollarse en mayor (pareja) o menor (barrial) medida según el contexto y en el caso de las relaciones de pareja, la violencia se vuelve incluso más grave por ejecutarse en nombre del amor, legitimándose y tolerándose en muchos casos.

En los talleres varios varones han manifestado el vivir la separación con su pareja como un fracaso: “uno piensa que fracaso, y que fracaso con una con otra que no sostuvo la familia”.⁴ Ver a la institución matrimonial o la idea de familia como producto acabado y separado de sus orígenes dio lugar a la naturalizada idea de que en ella se da una relación de igualdad entre dos personas libres para elegir, con un pacto de amor, y con los mismos derechos; invisibilizando las asimetrías de poder en lo político, social, económico y sexual (Fernández, 1993).

De esta manera, nos preguntamos ¿es posible pensar en otras formas de relacionarse sexoafectivamente? En este sentido se plantea en los talleres que puede repensarse la crítica al amor romántico, dando lugar a la circulación de los afectos, incluyendo todo tipo de vínculo y no solo en una pareja (Thalmann, 2008). Teniendo esto en cuenta, será importante ver las implicaciones culturales que impactan en los modos de entender a las parejas, los vínculos, los contratos, sean tradicionales o innovadores.

No se crean conceptualizaciones, ni se conciben datos en un vacío contextual. Un análisis histórico de las concepciones naturalizadas con respecto a lo que se entiende socialmente como pareja, amor, matrimonio, sexualidad, monogamia nos permite poder profundizar en el desarmado de ellas. Estas categorías dan cuenta de una norma que es usada como medida natural para el resto de las relaciones sexoafectivas, y que será el preámbulo para concebir luego una diferencia en los modos de vincularse.

Si consignamos un análisis histórico también para comprender estas formas de conformar subjetividades que operan hoy día, puede encontrarse ya en la Antigua Grecia una reciprocidad entre la razón y los varones por un lado, y los sentimientos y las mujeres, por otro; estructurando así también la correspondencia con un mundo público racionalizado y uno privado sentimentalizado. La concepción del amor romántico supone la entrega total a la otra persona, de modo que la pareja se convierte en la parte fundamental de la existencia, a través

de una relación de dependencia, así como el perdón y justificación de conductas por amor (Ferreira, 1995). Este tipo de concepción del amor, en cierto modo, puede propiciar el mantenimiento de una relación pese a que haya violencia de género por parte de la pareja. En esta línea, la subjetividad masculinidad juega un rol importante. No solo los maltratos físicos explícitos sino los destratos, indiferencias y otras formas que toman los lazos afectivos.

De este modo, los mitos del amor romántico, insertos y entrelazados con los estereotipos de género, dan lugar al control, el abuso del poder y la violencia, al ser comportamientos aceptados y reforzados por la cultura patriarcal. Es necesario aquí poner una alerta debido a que las violencias físicas van cambiando sus formas de presentación, dado que los femicidios se producen no solo como final de toda una vida de golpes, sino en lazos sexoafectivos de pocos meses de duración.

8. Restricción emocional, género y consumo problemático de sustancias

De acuerdo con Eva Illouz (2012), el amor romántico moderno no solo reproduce desigualdades entre géneros, sino que configura formas desiguales de sufrimiento afectivo, donde los varones, aunque aparentemente protegidos por su rol de distanciamiento emocional, carecen de herramientas simbólicas para procesar sus malestares cuando estos emergen.

Esta restricción emocional no es accidental, sino constitutiva de la socialización masculina. Desde temprana edad, los varones son educados para inhibir la expresión emocional, especialmente aquellas vinculadas con la tristeza, el miedo o la vulnerabilidad. Tal como plantea Michael Kaufman (1989), la masculinidad hegemónica impone un modelo de invulnerabilidad y dominio que, si bien legitima ciertos privilegios, impide el desarrollo de recursos afectivos saludables. Como vimos, este “bloqueo emocional” se convierte en un factor de riesgo cuando el varón enfrenta situaciones de estrés, duelo o crisis relacional, ya que la falta de espacios legítimos para compartir el sufrimiento lo conduce, en muchos casos, a conductas de evasión o compensación.

En este contexto, el consumo de sustancias aparece como una vía disponible y culturalmente tolerada para gestionar el malestar psíquico. Diversos estudios han mostrado que los varones consumen en mayor proporción que las mujeres, especialmente en entornos masculinistas donde el consumo no solo se tolera, sino que se convierte en práctica de validación grupal (Wenceslao, 2021). El alcohol, por ejemplo, cumple muchas veces la función de desinhibidor emocional en espacios donde la ternura o la expresión de dolor están vedadas. Sin embargo, esta aparente solución esconde un agravamiento del problema: lejos de generar contención, el consumo profundiza el aislamiento, la dependencia y la autodestrucción.

Franco “Bifo” Berardi (2019) vincula este fenómeno con una crisis afectiva generalizada que atraviesa las subjetividades contemporáneas. Según el autor, vivimos en una época de desconexión emocional, marcada por la precarización de los vínculos y la imposibilidad de metabolizar el dolor en comunidad. Esta desconexión, intensificada por los mandatos de masculinidad, empuja a los varones a resolver su angustia de manera individualista, muchas veces a través de la violencia, el silencio o el consumo. En este sentido, la masculinidad no solo se convierte en una estructura opresiva para los otros, sino también en un dispositivo de daño hacia el propio sujeto masculino.

Abordar la problemática del consumo desde una perspectiva de género implica, por lo tanto, comprender las tramas afectivas que lo sostienen. No se trata únicamente de reducir el daño o promover el autocuidado, sino de cuestionar los modelos vinculares y subjetivos que habilitan la desconexión emocional como norma. Esto exige generar nuevas pedagogías del afecto que habiliten a los varones a reconocer su malestar, a compartirlo, y a construir otras formas de intimidad y cuidado no mediadas por la lógica del control o la evasión. Solo así será posible desarmar las estructuras que ligan masculinidad, sufrimiento y consumo, y abrir caminos hacia una salud emocional colectiva más equitativa.

9. Aportes del giro afectivo para el abordaje de masculinidades y la problemática de consumo

Tras más de un año de talleres en los centros barriales de Parque Patricios y Chacarita (CABA), se visualiza que la participación sistemática en el dispositivo logra que haya una mínima reflexión sobre cuestiones relacionadas con la masculinidad tradicional, en el que además los participantes muestran su vulnerabilidad frente a otros varones, sin importar la exposición que en muchos casos puede generar distintos cuestionamientos. Por ejemplo, permitirse llorar o “mostrarse quebrado”,⁵ así como sentir vergüenza ante pensamientos y acciones donde las prácticas machistas han sido parte de su vida cotidiana. Intervenir desde los afectos proporciona herramientas para analizar cómo las emociones y las relaciones afectan la construcción y experiencia de las masculinidades. Este enfoque permite una visión sobre la construcción de las identidades masculinas, considerando no solo las normas y expectativas sociales, sino también cómo los afectos y las experiencias emocionales influyen en la vida de los hombres (Ahmed, 2004). El proceso de las masculinidades y el proceso del consumo van de la mano en la necesidad de poder implementar el uso de la palabra entendiendo que es un proceso que no tiene una “bandera a cuadros” de llegada, sino que es un proceso en *continuum* tal como puede ser el de consumo problemático. Estos espacios son un punto de partida y una piedra de toque para poder poner en cuestión el ejercicio de la masculinidad.

La idea de alojar a las masculinidades incómodas en contextos feministas es crucial para fomentar una reflexión crítica sobre las normas de género y evitar la aparición de discursos antifeministas. En lugar de rechazar o silenciar las masculinidades que se sienten desafiadas

por las críticas feministas, es importante involucrarlas en un proceso de cuestionamiento y desaprendizaje de las normas patriarcales que perpetúan la desigualdad de género. Crear espacios donde los varones podamos reflexionar sobre las construcciones de masculinidad que nos afectan, pero que, a menudo, nos limitan o nos condicionan a un comportamiento rígido y dañino. El objetivo es que entre varones no solo podamos reflexionar y cuestionar sino también poder desarmar la complicidad machista que fluye entre el grupo de pares. En este sentido resulta interesante la idea de *affidamento* de las feministas italianas quienes desarrollaron este concepto para referirse a la alianza entre una mujer experimentada, experta, cargada de conocimientos y una mujer joven, llena de potencia, pero falta de experiencia (Luque, 2020). Esta última requiere de guía y consejo para empoderarse y poder así actuar en una sociedad patriarcal. El término representa la relación específicamente femenina de confianza y apoyo mutuo entre mujeres, considerando dicho vínculo como una práctica social disponible para su empoderamiento.

¿Se podría pensar esta lógica para los varones que forman parte de los talleres con cierta permanencia y aquellos que recién ingresan? Luque (2020) plantea la idea de *affidamento* masculino como una forma del arte *cuir*⁶ del fracaso del varón patriarcal. Se trata de reformular/cuirizar tal categoría para denominar prácticas masculinas emergentes que aún no tienen nombre propio. De esta manera, el *affidamento* masculino sería ese conjunto de prácticas y afectos entre los varones que tienen tiempo de permanencia en el taller y en su proceso de consumo frente a aquellos nuevos ingresantes que llegan con resistencias. Luque plantea que el *affidamento* masculino es un afecto que, en la contemporaneidad, funciona como dispositivo de despatriarcalización y desujeción: esto es, el proceso en el cual los varones se abandonan los mandatos y obediencias de las normas patriarcales perdiendo su posición de privilegio. De esta manera se buscan formas más libres de ser varones, aunque estas los lleven a situaciones de incomodidad.

En el marco del giro afectivo, Verónica Gago (2020) propone pensar la transformación subjetiva no solo desde el discurso racional, sino también desde los cuerpos, las emociones y los vínculos. Esta perspectiva resulta clave para abordar las masculinidades, ya que permite correrse de enfoques exclusivamente punitivos o normativos, abriendo el espacio para experiencias que interpelen a los varones desde lo sensible. Trabajar con los afectos implica habilitar otras formas de estar en el mundo, donde la empatía, la ternura y el cuidado se conviertan en prácticas posibles, desafiando los mandatos de dureza, dominio y control. Así, el campo afectivo se vuelve un terreno fértil para imaginar y construir masculinidades que no se sostengan en la negación del otro, sino en el encuentro.

La práctica del *affidamento* entre varones, tal como se ha ido configurando en los espacios de Vientos de Libertad, puede leerse como una forma emergente de vínculo afectivo y político que habilita la construcción de nuevas formas de masculinidad. Inspirado en las experiencias feministas italianas, este concepto se reformula en clave masculina como una herramienta de

despatriarcalización. En los talleres, se observa cómo los varones con mayor tiempo de tránsito en el dispositivo acompañan a los nuevos ingresantes no desde la autoridad vertical, sino desde una posición horizontal de reconocimiento mutuo. Este lazo entre pares, basado en la confianza, el compartir experiencias y la escucha empática, opera como un sostén subjetivo y comunitario clave para habilitar la palabra, contener el dolor y fomentar la permanencia en los procesos de transformación.

Esta modalidad de trabajo dialoga con los enfoques de intervención entre pares que han demostrado ser eficaces en contextos de alta vulnerabilidad social. Tal como analizan Miranda, Arancibia y Fainstein (2021), las estrategias comunitarias que promueven el acompañamiento entre jóvenes en situación de exclusión tienen un enorme valor para generar oportunidades significativas y reconstruir proyectos de vida. En este marco, el *affidamento* entre varones puede entenderse como una forma específica de “alianza pedagógica entre iguales”, donde el saber no está monopolizado por técnicos o expertos, sino que circula a través del vínculo, del cuerpo, del relato vivido. Lejos de reproducir lógicas paternalistas o asistencialistas, esta forma de intervención reconoce a los sujetos como protagonistas de su proceso, fortaleciendo su agencia y desarmando la complicidad machista que muchas veces estructura los lazos masculinos tradicionales.

Somos parte del problema, pero también parte de la solución. En la misma línea, bell hooks (2000) manifiesta la necesidad de que los varones nos comprometamos a cuestionar y transformar nuestras propias actitudes/comportamientos/prácticas que nos permitan confrontar y dismantlar las estructuras de poder opresivas patriarcales. En este sentido, los talleres tienen por objetivo dar una posibilidad de transitar la masculinidad de una manera crítica. Ahmed (2015) sugiere que es esencial construir nuevas formas de masculinidad, que permitan a los varones vivir sus emociones de manera más plena y compleja, sin caer en la violencia como forma de ejercicio de poder. Esto implica dismantlar las estructuras de poder que vinculan las emociones masculinas con la agresión y promover modelos alternativos basados en el respeto, la colaboración y la comprensión emocional. En los talleres se intenta disputar el sentido construido y las lógicas de poder del patriarcado principalmente para que no haya más femicidios, pero también para poder construir masculinidades más libres, diversas, no sexistas y alejadas de los mecanismos de reproducción de las violencias y complicidades machistas. Tal como señala bell hooks (2000), el cambio real en los varones no se produce solo por presión externa, sino cuando se implican activamente en desarmar las lógicas de dominación que sostienen el patriarcado.

Finalmente, por este motivo se destaca la importancia de la decisión política de la Organización Vientos de Libertad-MTE para alojar masculinidades en situación de consumo con el objetivo de transformar desde las emociones y los afectos politizando no solo el consumo sino también el ejercicio de la masculinidad.

10. Entre afectos y políticas, sentidos que abren. A modo de cierre

A lo largo de este artículo se analizó la problemática del consumo de sustancias desde una perspectiva que articula los aportes de los estudios de género, la crítica al paradigma biomédico, las prácticas comunitarias y el giro afectivo. Lejos de comprender el consumo como una patología individual, se lo abordó como una expresión compleja de desigualdades estructurales, malestares subjetivos y mandatos de género que atraviesan a los varones socializados bajo los preceptos de la masculinidad hegemónica. La experiencia de Vientos de Libertad permitió visibilizar cómo dispositivos territoriales, sensibles al contexto y al entramado emocional de las personas, pueden abrir caminos de transformación subjetiva y colectiva.

El análisis del consumo como problema social no puede prescindir de su relación con las desigualdades estructurales. Tal como plantea Epele (2010), el uso de sustancias en contextos de pobreza y exclusión no debe ser comprendido como un fenómeno individual, sino como una estrategia situada para afrontar el dolor, la precariedad y la falta de horizonte. Esta perspectiva desarma los enfoques punitivos o moralizantes y permite interpretar el consumo como un síntoma social antes que como un diagnóstico clínico. El mercado neoliberal, que promueve el consumo ilimitado como promesa de felicidad, excluye y castiga a quienes no pueden sostener el “modo correcto” de consumir. En este marco, los cuerpos vulnerables –particularmente los cuerpos masculinizados de sectores populares– cargan con el peso de una doble condena: la de consumir y la de hacerlo “mal”.

El análisis efectuado demuestra que las construcciones sociales de la masculinidad no solo influyen en la forma en que los varones consumen sustancias, sino también en cómo enfrentan o no las situaciones de sufrimiento, vulnerabilidad y pedido de ayuda. La masculinidad hegemónica, con su mandato de autosuficiencia, invulnerabilidad y dominio, se manifiesta como un obstáculo en los procesos de atención y acompañamiento. En este sentido, las instituciones que reproducen estereotipos de género y sostienen prácticas medicalizantes tienden a invisibilizar las dimensiones estructurales del problema, reforzando una lectura individual y patologizante del consumo.

El recorrido realizado también permitió identificar que los consumos problemáticos deben ser comprendidos se insertan en tramas sociales signadas por desigualdades económicas, violencias estructurales y carencias afectivas. Por ello, los abordajes reduccionistas resultan insuficientes para generar respuestas efectivas, y se hace imprescindible apelar a marcos interpretativos más amplios que articulen saberes interdisciplinarios y enfoques interseccionales.

Desde esta perspectiva, el trabajo comunitario emerge como una herramienta clave para construir dispositivos de acompañamiento que reconozcan las singularidades subjetivas sin perder de vista los condicionantes sociales. La intervención territorial, el fortalecimiento de redes afectivas y la participación activa de los sujetos implicados en los procesos de transformación se presentan como estrategias fundamentales para avanzar hacia una práctica emancipadora. Asimismo, la inclusión de una perspectiva de derechos permite reorientar las políticas públicas y los dispositivos de salud hacia modelos menos punitivos y más respetuosos de la autonomía de las personas.

En este marco, la interpelación a los varones acerca de sus prácticas, emociones y vínculos cobra especial relevancia. No se trata solo de intervenir sobre el consumo en sí, sino de propiciar espacios donde los varones puedan repensarse, cuestionar los mandatos de masculinidad que los constituyen y habilitar nuevas formas de relación consigo mismos y con los otros. Esto implica también revisar críticamente el lugar del varón en los contextos comunitarios y en las prácticas profesionales, para evitar reproducir lógicas patriarcales en los propios dispositivos de atención.

Asimismo, la noción de *affidamento* entre varones se constituye como una herramienta potente de intervención comunitaria. Al promover vínculos de confianza, legitimación y cuidado entre pares, habilita un proceso de despatriarcalización que cuestiona las formas tradicionales de complicidad machista. Esta práctica, lejos de replicar jerarquías, facilita la circulación de la palabra, la empatía y la posibilidad de construir masculinidad desde el afecto y no desde el poder. Vinculado a modelos de intervención entre pares –como los desarrollados en experiencias con juventudes en situación de vulnerabilidad–, el *affidamento* ofrece una clave para pensar dispositivos pedagógicos emancipadores, donde el saber se construye colectivamente y el protagonismo no es solo terapéutico, sino también político.

Sostener prácticas éticas y transformadoras requiere reflexionar sobre las intervenciones, registrar tensiones, construir saberes desde la experiencia y articular con otros actores del territorio. El trabajo comunitario, en este sentido, no es un complemento, sino el corazón mismo de una política del cuidado y la justicia social.

Finalmente, este trabajo ratifica la importancia de construir conocimientos y prácticas que no solo se basen en evidencias empíricas, sino que estén atravesadas por una ética del cuidado, del respeto y del compromiso con la transformación social. La politización del consumo y de las masculinidades no es un lujo teórico, sino una necesidad urgente para diseñar intervenciones más humanas, más inclusivas y más eficaces. Abordar los consumos desde esta perspectiva implica también imaginar otros mundos posibles, donde los vínculos, los cuerpos y los deseos puedan existir más allá del mandato de control, rendimiento y negación del sufrimiento.

La articulación entre Estado, organizaciones sociales y saberes situados resulta fundamental para consolidar estas apuestas. Las políticas públicas deben ser pensadas desde abajo hacia

arriba, escuchando las voces de quienes viven en carne propia las consecuencias de las violencias estructurales y apostando por procesos de coconstrucción del conocimiento. Solo así será posible construir una trama social que no expulse ni criminalice, sino que acoja, sostenga y dignifique.

11. Referencias bibliográficas

- Ahmed, Sara (2015). *La política cultural de las emociones*. México, D.F.: Programa Universitario de Estudios de Género.
- Bauman, Zygmunt (2007). *Vida de consumo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Berardi, Franco (2009). *La psicopolítica: neoliberalismo y las nuevas formas de control*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Berardi, Franco (2019). *Futurabilidad: La era de la impotencia y el horizonte de la posibilidad*. Buenos Aires: Caja Negra.
- Blanco, Rafael (2010). *Sociología del consumo: una introducción crítica*. Barcelona: Ariel.
- Camarotti, Ana Clara; Capriati, Agustina y Kornblit, Ana Lucía (2021). *Diplomatura en prevención del consumo problemático de sustancias psicoactivas. Herramientas y desafíos para la gestión educativa*. Buenos Aires: Fundación Fundartox e Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Connell, Raewyn W. (2005). *Masculinities*. Cambridge: Polity Press.
- Dubet, François (2012). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Dubet, François (2020). *La época de las pasiones tristes: de cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Epele, María (2010). *Sujetar por la herida: una etnografía sobre drogas, pobreza y salud*. Buenos Aires: Paidós.
- Fernández, Ana María (1993). *La mujer de la ilusión. Pactos y contratos entre los sexos*. Buenos Aires: Paidós.
- Ferreira, María Belén (1995). *Amor romántico y relaciones de poder: un análisis desde la psicología social*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Gago, Verónica y Sztulwark, Diego (2020). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- hooks, bell (2000). *The Will to Change: Men, Masculinity, and Love*. Nueva York: Atria Books.
- Illouz, Eva (2012). *Por qué duele el amor: una explicación sociológica*. Madrid: Katz Editores.
- Illouz, Eva (2023). *La vida emocional del populismo*. Madrid: Katz Editores.
- Inhorn, Marcia Claire y Wentzell, Emily Anne (2011). Medical anthropologies of the male body, reproduction, and sexual health. *Annual Review of Anthropology*, 40, 55-69. Recuperado de <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-081309-145846>
- Kaufman, Michael (1989). *Hombres: placer, poder y cambio*. Santo Domingo: CIPAF.
- Kaufman, Michael (1994). Los siete ejes de la construcción de la masculinidad. En Teresa Valdés y José Olavarría (eds.), *Masculinidades y equidad de género en América Latina* (pp. 47-64). Santiago de Chile: FLACSO-Chile

y UNICEF.

Kimmel, Michael (2008). *Gayland: The Perilous World Where Boys Become Men*. Nueva York: HarperCollins.

Heise, Lori Lorey (1998). Violence against women: an integrated, ecological framework. *Violence Against Women*, 4(3), 262-290.

Luque, Carlos (2020). Affidamento masculino: el arte queer del fracaso del varón patriarcal. *Heterotopías*, 3(5), 1-15. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/heterotopias/article/view/29076>

Maia, Mariana (2016). *Afectos, política y resistencia: escritos desde la clínica*. Buenos Aires: Letra Viva.

Miranda, Ana; Arancibia, Mariana y Fainstein, Claudia (2021). Estrategias comunitarias de construcción de oportunidades de juventudes en situación de vulnerabilidad. *Revista Reflexiones*, 100(2), 139-165. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/166121>

Mouffe, Chantal (2023). *El poder de los afectos en la política*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). *Informe de Desarrollo Humano Argentina 2022: Progreso multidimensional y desigualdades persistentes*. Buenos Aires: PNUD. Recuperado de <https://www.undp.org/es/argentina/publications/informe-de-desarrollo-humano-2022>

Thalmann, Susana (2008). Amor y política: reflexiones feministas. En *Debates feministas* (pp. 87-104). Buenos Aires: CLACSO.

Walker, Lenore E. (1991). *The Battered Woman Syndrome*. Nueva York: Springer Publishing Company.

Wenceslao, Diego (2021). Masculinidades, emociones y consumo de alcohol. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 19(1), 1-20.

-
1. Argentina, Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) (2023). Informe anual de siniestralidad vial 2022. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/seguridadvial> Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). Estadísticas sociales de América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.cepal.org> Argentina, Ministerio de Salud, Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS) (2022). Estadísticas vitales. Información perinatal y de mortalidad infantil y adolescente. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/salud/deis> [↗](#)
 2. Notas de campo de los talleres de masculinidades. [↗](#)
 3. Nota de campo de los talleres en los barriales. [↗](#)
 4. Nota de campo de los talleres en los barriales. [↗](#)
 5. Nota de campo de los talleres de masculinidades. [↗](#)
 6. Se utiliza el termino el término *cuir* en vez de *queer* en función de una posición decolonial. [↗](#)



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

Empleo, ingresos, transferencias y pobreza en las trabajadoras argentinas (2019-2023)

Giuseppe M. Messina

CONICET/Universidad de Buenos Aires, Argentina

giuseppemessina@derecho.uba.ar / ORCID: 0000-0002-4628-1341

Recibido: 21 de marzo de 2025. **Aceptado:** 11 de agosto de 2025.

Resumen

En este artículo se analizan la evolución y las desigualdades de género en el empleo, los ingresos, la pobreza y la indigencia en las trabajadoras argentinas a lo largo de los años 2019-2023, con una estimación de los efectos de las transferencias de ingreso en las condiciones de vida de sus hogares, a partir de un procesamiento de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). Como punto de partida, se discuten las brechas de género estructurales existentes en el mercado de trabajo y sus efectos en el acceso desigual a la protección social contributiva y no contributiva. También se presentan las principales medidas de transferencias de ingreso implementadas por el gobierno nacional durante este período. En la segunda parte del artículo, se exploran los principales indicadores de empleo e ingresos de las trabajadoras argentinas, con foco en las asalariadas no registradas y las cuentapropistas, evidenciando las principales desigualdades de género existentes. Luego se investiga la evolución de la pobreza e indigencia de las trabajadoras y se estiman los efectos mitigadores de las transferencias de ingresos. Por último, se presenta un análisis de la pobreza y la indigencia en el caso de los hogares monomarentales.

Palabras clave: género | mercado laboral | pobreza | transferencias de ingreso

Employment, income, cash transfers, and poverty among argentine women workers (2019-2023)

Abstract

This article examines the evolution of gender inequalities in employment, income, poverty, and extreme poverty among Argentine female workers from 2019 to 2023. It also estimates the impact of income transfers on the living conditions of their households. This analysis is based on the microdata processing of INDEC Permanent Household Survey data. As a starting point, the article discusses the structural gender gaps that persist in the labor market and their effect in access to contributory and non-contributory social protection. It also outlines the main income transfer measures implemented by the national government during this period. In the second part of the article, the key employment and income indicators for Argentine women workers are explored, with a focus on unregistered salaried workers and self-employed women, highlighting the main gender inequalities. The evolution of poverty and indigence among female workers is then investigated, alongside an estimation of the mitigating effects of income transfers. Finally, the article concludes with an analysis of poverty and extreme poverty in single-mother households.

Keywords: gender | labor market | poverty | cash transfers

1. Introducción. Crisis económica y desigualdades de género

En este artículo se analizan dos aspectos de la etapa 2019-2023 bajo el gobierno de Alberto Fernández desde una perspectiva de género: las principales medidas de transferencia de ingresos implementadas por el gobierno y las condiciones laborales y de ingresos de las trabajadoras asalariadas argentinas.¹ Se trata de dos dimensiones vinculadas ya que la fuerza de trabajo asalariada genera la mayor parte de sus ingresos en el mercado laboral, a la vez que las transferencias del Estado juegan un papel de mitigación de las formas más extremas de pobreza. Por otra parte, las desigualdades de género impactan en ambos planos ya que se observan peores indicadores laborales en el caso de las mujeres, con el efecto de estar subrepresentadas en la seguridad social contributiva de tipo tradicional y depender en mayor medida de los programas de transferencia no contributivos.

El contexto en el que se desarrollaron concretamente estas relaciones es el de un país afectado por las crisis. La de la deuda de 2018-2019, bajo el gobierno de Mauricio Macri, a la que siguió el impacto de la pandemia (2020).² La posterior recuperación económica fue interrumpida a partir de mediados de 2022, cuando se experimentó una fuerte aceleración inflacionaria que condujo hasta las elecciones presidenciales del año 2023 y el final del mandato del presidente Fernández. En efecto, durante la crisis de 2018-2019 el producto interior bruto (PIB) cayó un acumulado del -4,5%. Por los efectos de la pandemia, en el año 2020 se sumó otra caída del -9,9%. En los dos años sucesivos, el incremento del 10,7% del PIB en 2021 y del 5% en 2022 permitieron recuperar los niveles de actividad precrisis. Sin embargo, en 2023 el PIB sufrió una nueva caída del 1,4% (INDEC, 2024a). Los indicadores laborales, en cambio, mejoraron a lo

largo de toda la etapa pospandemia: la tasa de empleo, luego de haber caído hasta el 38,3% en 2020 (respecto al 42,6% de 2019), alcanzó un máximo histórico del 45,8% en el 4° T (trimestre) de 2023, a la vez que la tasa de desocupación se mantenía en niveles mínimos, en torno al 5,7% (INDEC, 2024b).

Sin embargo, estos años fueron caracterizados por una grave crisis de ingresos, con los salarios que cayeron aproximadamente 8,5 p. p. (puntos porcentuales) en noviembre de 2023 –último mes completo bajo la gestión de Fernández– respecto a noviembre de 2019, por la fuerte aceleración inflacionaria que vivió el país.³ Esta caída se sumaba al descalabro que ocurrió durante el gobierno Macri, en base a datos oficiales (-16,9 p. p. reales en noviembre 2019 respecto a diciembre de 2016). En el caso de los/as asalariados/as no registrados/as –cuyo patrón no realiza los correspondientes aportes a la seguridad social– la caída de poder adquisitivo fue aún más grave, de -25,5 p. p. en el período 2019-2023, luego de una caída de -24,7 entre 2016 y 2019 (INDEC, 2024 c/d).⁴ Estas tendencias contribuyeron a un fuerte crecimiento de la población en situación de pobreza. En primer lugar, la crisis de los años 2018-2019 provocó un aumento de la tasa de pobreza en personas del 25,7% en el 2° S (semestre) de 2017 al 35,5% en el 2° S de 2019. La crisis del COVID-19 provocó un incremento de 6,5 p. p. más, registrándose un máximo del 42% en el 2° S de 2020. Luego de haber bajado hasta el 37,3% en el 2° S de 2021, un año después volvió a subir hasta el 39,2% en el 2° S de 2022, el 40,1% en el 1° S de 2023 y, finalmente, el 41,7% en el 2° S de ese año (INDEC, 2024e). Este proceso también consolidó el fenómeno de la pobreza entre los/as ocupados/as, por lo que el acceso a un ingreso laboral perdió su valor como protección frente al riesgo de caer en esa situación (Poy, 2022).

Estos datos económicos agregados que refieren a la coyuntura de estos años no deben hacer olvidar la persistencia de las desigualdades de género como rasgo estructural de la sociedad argentina. Más bien invisibilizan cómo las crisis que han golpeado al país de manera sucesiva no fueron neutrales desde un punto de vista de género, afectando por ejemplo a ocupaciones feminizadas, caracterizadas por una muy elevada informalidad, como el trabajo en casas particulares (Brown y Belloni, 2022). A la vez, la pandemia permitió visibilizar la crisis de cuidados, poniendo aún más en tensión la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado en los hogares donde tuvieron que convivir el teletrabajo, la educación a distancia y el cuidado de niños, niñas y adolescentes o personas mayores dependientes (Pautassi, 2020).⁵

Es a partir de estas consideraciones que se estimó relevante analizar la situación laboral y de ingresos de las trabajadoras de la Argentina, con foco en las más precarizadas, las asalariadas no registradas y las trabajadoras por cuenta propia. En la primera mitad del artículo, se discutirán brevemente las desigualdades de género estructurales en el mercado laboral argentino y los sesgos de género que caracterizan el acceso de las trabajadoras al sistema de protección social argentino. A continuación, se describirán las principales medidas de transferencia de ingresos a los hogares implementadas por el gobierno en esta etapa.

Posteriormente, en la segunda parte del artículo, se presentará un análisis cuantitativo de las variaciones en el empleo y los ingresos de las trabajadoras, desagregando según categoría laboral y condición de registro en la seguridad social. Además, se realizará un ejercicio de estimación del efecto de las transferencias de ingreso del Estado sobre la condición de pobreza e indigencia de las trabajadoras. Finalmente, se presentará un estudio de caso que pondrá el foco en las más vulnerables entre las trabajadoras, las jefas de hogares monomarentales. Se trata de una investigación de carácter empírico, en el que el aparato teórico servirá a esbozar los principales lineamientos del problema de investigación sobre las desigualdades de género en el mercado laboral y en la protección social argentina en este período de tiempo. Esta discusión será sintetizada, por razones de espacio, en la breve discusión presentada en la sección 2. El objetivo principal de este artículo es el de aportar nueva evidencia empírica a este debate, en el contexto de los años de la prepandemia, la pandemia y pospandemia (2019-2023), desarrollando este análisis a lo largo de las secciones 3, 4 y 5.

La metodología utilizada es de tipo mixta cualitativa y cuantitativa. Se hizo uso extensivo de fuentes secundarias (estadísticas oficiales, legislación y publicaciones de organismos del Estado) para el análisis de las medidas de protección social implementadas en el período bajo análisis. En el caso de las secciones que analizan la situación de empleo, ingreso y pobreza de las trabajadoras asalariadas y de los hogares monomarentales se procesaron las bases de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).⁶ Pese a las limitaciones propias de la información captada por esta encuesta, fue posible cruzar la composición demográfica de los hogares de las trabajadoras asalariadas con las fuentes de ingreso laborales y no laborales que perciben —en particular los subsidios— y la situación de pobreza o indigencia en la que se encuentran.

2. Brechas de género en el mercado laboral y en la protección social argentina reciente

En efecto, en el contexto de los indicadores macroeconómicos de coyuntura que se han presentado, debe destacarse la relativa estabilidad en las desigualdades estructurales que se observan en el ámbito del mercado laboral (ver Tabla 1). Los principales indicadores muestran que las mujeres se sitúan en una posición de desventaja respecto a los varones en múltiples dimensiones. En el período temporal bajo análisis (2019-2023), se registró una tasa de actividad que fue, en promedio, un 25,6% más baja y una tasa de empleo que fue un 26,9% más baja. Asimismo, las trabajadoras sufrieron en promedio una tasa de desocupación que fue un 20,5% más alta y una tasa de no registro en asalariadas (informalidad) un 9,8% más alta que la de los varones. Respecto a los ingresos laborales, las mujeres percibieron montos que fueron un -23,8% menores a los masculinos. En el caso de las trabajadoras informales (asalariadas no registradas), la brecha de ingresos fue aún mayor (en promedio, -35,1%). Se trata de indicadores que abarcan a la totalidad de la población activa, por lo que muestran una

tendencia general, que en lo específico podría variar según las características de la trabajadora/trabajador y del puesto de trabajo.

Tabla 1. Brechas de género en indicadores laborales y de ingresos seleccionados.

Año	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación	Tasa de informalidad	Ingresos laborales	Ingresos laborales (no registrados/as)
2019	-27%	-28%	17%	11%	-24%	-37%
2020	-25%	-27%	15%	7%	-22%	-33%
2021	-27%	-28%	25%	12%	-25%	-36%
2022	-25%	-26%	25%	11%	-24%	-34%
2023	-24%	-25%	20%	9%	-24%	-35%

Fuente: elaboración propia a partir de un procesamiento de las bases de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC. Promedios anuales.

Nota: las brechas de género se calculan como la diferencia porcentual entre la tasa femenina y masculina en cada uno de los indicadores. Los ingresos laborales se refieren al ingreso mensual de la ocupación principal en ocupados/as con ingresos. La tasa de informalidad es la tasa de no registro de los/as asalariados/as. Los ingresos laborales de los no registrados/as hacen referencia a los asalariados/as no registrados/as.

Estas brechas pueden ser explicadas por elementos estructurales como la desigual división del trabajo de cuidados no remunerado entre varones y mujeres, la segregación ocupacional horizontal y vertical, la discriminación de género, entre otras cuestiones (Rodríguez Enríquez, 2015; Micha y Pereyra, 2019; OSST, 2021; INDEC, 2022; Paz, 2023).

Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo mostró cómo las mujeres dedicaron cada día 7 horas 47 minutos al trabajo de cuidados frente a las 3 horas 38 minutos de los varones, en hogares con demandantes de cuidado.⁷ En consecuencia las mujeres tienden a tener una menor disponibilidad horaria para actividades remuneradas. De hecho, en el período considerado, las ocupadas trabajaron en promedio 31,5 horas semanales frente a las 40,1 de los ocupados. En el caso de las trabajadoras domésticas el promedio fue aún menor, de 21,6 horas semanales en los años 2019-2023. Por otra parte, una de cada dos mujeres ocupadas (50,7%) trabajaron de forma remunerada menos de 35 horas semanales (voluntaria e involuntariamente) frente a solo el 27,6% de los varones.⁸

En términos de segregación horizontal, el empleo femenino se concentró en algunos sectores altamente precarizados:⁹ por ejemplo, el trabajo doméstico –altamente feminizado– representó entre 2019 y 2023 el 14,3% de las ocupadas, con una tasa de no registro del 73,6% (e. p. de bases EPH-INDEC). En términos de segregación vertical, el denominado “techo de cristal” impide a las mujeres acceder en mayor medida a cargos jerárquicos: los datos disponibles muestran que en las empresas los puestos directivos son cubiertos por mujeres solo en el 37,2% de los casos y los puestos de jefatura solo en el 24,4% de los casos (OSST, 2022).

Las brechas estructurales de género que caracterizan al mercado laboral argentino, además de contribuir de manera decisiva a las desigualdades económicas y sociales entre mujeres y varones, también explican su acceso desigual a la protección social. Este concepto hace

referencia a los mecanismos institucionales que ordenan las transferencias monetarias del Estado para hacer frente a determinados riesgos sociales, que significan una menor capacidad laboral y un desequilibrio entre ingresos y gastos del hogar (como enfermedades, vejez, desempleo o la presencia de personas dependientes). También abarca a las políticas que garantizan la provisión pública de un conjunto de bienes y servicios básicos, como educación, salud y vivienda. En otras palabras, la protección social es uno de los mecanismos clave para lograr la satisfacción plena de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Por lo tanto, las desigualdades en el acceso a estas prestaciones pueden mitigar o reforzar las desigualdades que surgen de otros ámbitos de la vida social, como, por ejemplo, el mercado laboral y la distribución de ingresos.

En concreto, la protección social se organiza en las modalidades contributivas, vinculadas al empleo formal asalariado, y en las modalidades no contributivas, desvinculadas de las relaciones laborales formales. En este sentido, el estatus laboral de las personas es uno de los factores clave que explican el tipo y grado de cobertura de la protección social. En otras palabras, la seguridad social de tipo contributivo garantiza prestaciones que reflejan los aportes de los trabajadores/as formales, mientras que los programas no contributivos constituyen un piso mínimo de ingresos y servicios básicos, con el objetivo de garantizar un nivel de vida adecuado para todas las personas que viven en un determinado territorio. Entre estas dos lógicas existe una tensión permanente. En primer lugar, en los criterios de elegibilidad que determinan qué personas acceden a una prestación (aportes y contribuciones, estado de necesidad, ciudadanía, localización, etc.). En segundo lugar, en los efectos de desmercantilización que una política social produce, es decir, el grado en que logra desligar el bienestar de las personas de su inserción laboral y de su capacidad económica. Por último, en la estratificación social que genera y consolida, otorgando por ejemplo prestaciones segmentadas por ocupación, como en el caso de la cobertura de salud de las obras sociales (Esping-Andersen, 1993).

Desde un punto de vista de género, el sistema de protección social contributivo se apoyó tradicionalmente en la figura del trabajador varón formal proveedor del hogar. Este esquema está en crisis por el fuerte incremento de la participación laboral femenina y la transformación de los hogares.¹⁰ Pese a estas transformaciones, no se ha avanzado consistentemente hacia una reformulación de la división sexual del trabajo, una reducción de las desigualdades de género en el mercado laboral, una mayor desfamiliarización de las políticas sociales¹¹ y un reconocimiento de la función social del cuidado (Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2022). De hecho, la denominada crisis del cuidado sigue sin recibir una adecuada solución de parte del Estado, por la ausencia de políticas de conciliación entre familia y trabajo. Por ejemplo, siguen sin ampliarse las licencias para abarcar tanto a mujeres como a varones más equitativamente. Tampoco se ha incrementado significativamente la inversión en la provisión pública de servicios de cuidado para niños y niñas, adultos mayores dependientes, personas con discapacidad, etc. Desde el regreso de la democracia se ha intensificado el proceso contrario de

desestatización y delegación de la provisión de bienestar hacia las familias para satisfacer las necesidades fundamentales de cuidado de los hogares (Gherardi y Zibecchi, 2011). ¹²

Por otra parte, luego de la mejora observada en los años 2003-2008, se registró un estancamiento de la creación de empleo privado formal y una persistente precariedad e informalidad de amplios sectores de los ocupados a causa, entre otros factores, de la heterogeneidad de la estructura productiva en sectores de alta y baja productividad, con reflejo en las brechas salariales y en la calidad del empleo. A esto se le sumaron los efectos de las crisis mencionadas con anterioridad, que golpearon en mayor medida a los/as trabajadores/as informales y a los/as cuenta propia (Donza, 2024).¹³ En los hogares de bajos ingresos, son las mujeres de baja calificación y con mayores cargas de trabajo de cuidado quienes fueron afectadas progresivamente por el crecimiento de la informalidad y la precarización del mercado laboral, la caída de salarios reales y la pérdida de acceso a los derechos sociales de tipo tradicional (Brown, Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2024).

Es en este contexto que han tomado protagonismo en la región latinoamericana las políticas sociales no contributivas (Cecchini et al, 2015). En Argentina, en particular, las prestaciones no contributivas han ayudado a la expansión del sistema previsional gracias a la moratoria previsional; del sistema de asignaciones familiares, gracias a la asignación universal por hijo/por embarazo (AUH/AUE); y de la protección de la población en edad de trabajar, gracias a la expansión de los programas de empleo, popularmente conocidos como “planes sociales” (Danani y Hintze, 2011; Cetrángolo y Curcio, 2017; Arcidiácono y Gamallo, 2023).¹⁴

Esta ampliación de la protección social fue acompañada, en términos generales, por una sobrerrepresentación de las mujeres en todas las prestaciones de tipo no contributivo (Paura y Zibecchi, 2022), consolidando las brechas de género respecto a la modalidad contributiva tradicional. El ejemplo más evidente es en el sistema previsional, en el que el 58% de las mujeres que perciben una prestación previsional benefició de la moratoria previsional, mientras que en el caso de los varones el porcentaje es del 41%. Además, a las primeras se les otorgó un haber previsional promedio que fue menos de la mitad del haber sin moratoria de los varones (tomado aquí como parámetro de comparación). En el caso de las mujeres sin moratoria, la prestación promedio fue inferior en aproximadamente un 20% respecto a sus pares varones (MTEySS, 2023a). Estas brechas reflejan las desigualdades laborales que han sufrido las mujeres en los aportes acumulados en su historia laboral, a causa de las disparidades salariales, las interrupciones en el empleo debido a las tareas reproductivas, la mayor precariedad e informalidad, etc. (Alonso, Marzonetto, Rodríguez Enríquez, 2022).¹⁵ Pero también en las otras áreas de la política social no contributiva se observa el fenómeno de la feminización. En el caso de la AUH, el 95,7% de las personas titulares de una prestación son mujeres (datos de diciembre de 2023, ANSES, 2024). Por lo que respecta a los programas de empleo, fueron mujeres un 63,3% de los 1,3 millones de titulares del Potenciar Trabajo, el programa más significativo de este período (dato SIEMPRO, 2022). ¹⁶

En los años de la pandemia y de la pospandemia (2020-2022), en estas áreas de la protección social se implementaron un conjunto de medidas que incrementaron la cobertura y los montos transferidos (Messina, 2024). Se recordarán en particular las medidas que constituyeron una transferencia de ingresos a los hogares, ya que en una sección posterior se estimará su efecto sobre la condición de indigencia y pobreza de estos. Entre las principales medidas del período 2019-2023, deben recordarse:

- Los bonos extraordinarios otorgados de forma no periódica a titulares de asignaciones familiares/universales en 2020 y 2021. A partir de 2022, se otorgaron “refuerzos de ingresos” a las asignaciones familiares de mayor duración y monto creciente. Esto compensó solo parcialmente la caída en términos reales de las prestaciones que se venía dando desde el año 2018, por los cambios en los mecanismos de actualización.¹⁷ Por ejemplo, tomando como parámetro la AUH, se observa que, si durante los primeros dos años del mandato de Alberto Fernández esta prestación mantuvo su poder adquisitivo, durante el tercer año perdió 11,3 p. p. en términos reales y en el último año la caída alcanzó -28,3 p. p.¹⁸
- El Plan Nacional “Argentina contra el Hambre” - Tarjeta Alimentar, destinado a titulares de AUH (con hijos/as de hasta 6 años inclusive) y AUE, con aproximadamente 1,5 millones de hogares alcanzados en el primer año de implementación (2020). El año siguiente se amplió la medida a los niños/as y adolescentes de hasta 14 años inclusive, llegando a 2,4 millones de hogares. Dada su vinculación con la AUH, la titularidad de esta transferencia fue principalmente femenina.
- El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), de \$10.000 en tres rondas de pago: abril/mayo, junio/julio y agosto/septiembre de 2020, para 8,9 millones de personas, un 55,7% de las cuales fueron mujeres (ANSES, 2021). Esta transferencia fue automática para titulares de AUH/AUE.

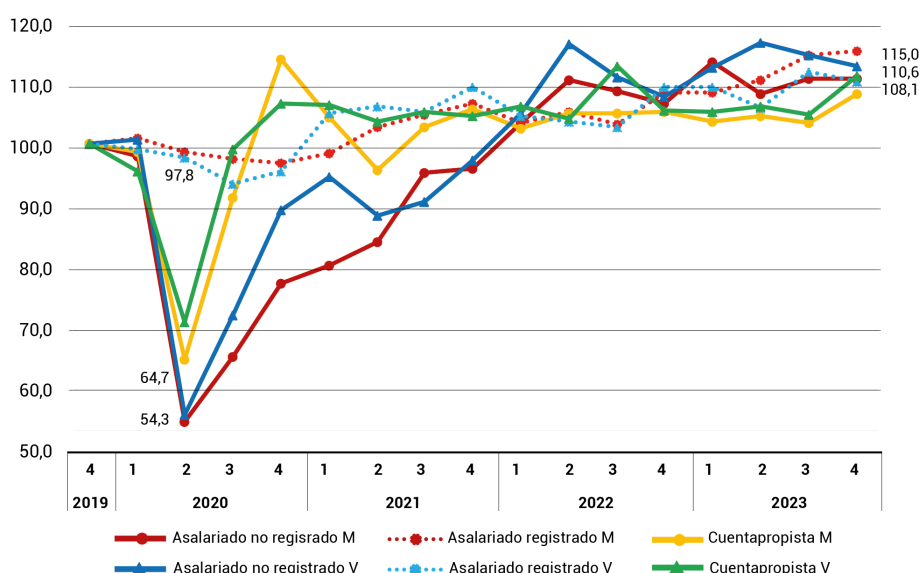
Estas medidas incrementaron el monto de las transferencias de tipo no contributivo, donde las mujeres están sobrerrepresentadas, especialmente en hogares con niños, niñas y adolescentes cubiertos por la AUH. Sin embargo, la aceleración inflacionaria de los años 2022-2023 impactó en el poder adquisitivo de los montos otorgados. En las siguientes secciones se indagará en cómo esta combinación de mejores indicadores laborales (a nivel agregado), pérdida de poder adquisitivo de los salarios y expansión de las transferencias monetarias de tipo no contributivo en la pandemia y pospandemia, con una caída progresiva del valor real de las prestaciones, impactaron en las trabajadoras argentinas y sus hogares.

3. Empleo e ingresos en las trabajadoras argentinas durante la pandemia y la pospandemia¹⁹

En esta sección se pondrá el foco en la situación relativa del empleo y de los ingresos en las trabajadoras argentinas para el período 2019-2023, centrando el análisis en los/as trabajadores/as asalariados/as (registrados/as y no registrados/as) y por cuenta propia (ver

gráfico 1).²⁰ Analizando la evolución de la ocupación durante la pandemia y en la recuperación posterior en estas categorías y desagregando por género, se pueden observar algunas tendencias principales. En primer lugar, la categoría menos afectada fue la del trabajo asalariado registrado, con caídas inferiores a 10 p. p.,²¹ mientras que las más afectadas fueron el trabajo asalariado no registrado (-45 p. p.) y, en menor medida, el cuentapropismo (entre 30 y 35 p.p. menos). En segundo lugar, en estas dos últimas categorías, la crisis afectó en mayor medida a las mujeres respecto de los varones y su recuperación posterior también fue más lenta. Por ejemplo, el empleo de las mujeres asalariadas no registradas se situaba en un nivel 20 p. p. por debajo del 4º T 2019 al final del primer año de la pandemia (1º T 2021). En términos generales, los/as asalariados/as no registrados/as superaron los niveles de empleo prepandemia solo a principios de 2022, mientras los trabajadores por cuenta propia varones, por ejemplo, habían superado ese umbral ya a finales de 2020. Finalmente, se observa cómo a finales del año 2023 todas las categorías bajo análisis se situaban entre 8 y 15 p. p. por arriba del nivel de empleo registrado en el 4º T de 2019.

Gráfico 1. Evolución del empleo según categoría ocupacional y género (2019-2023).



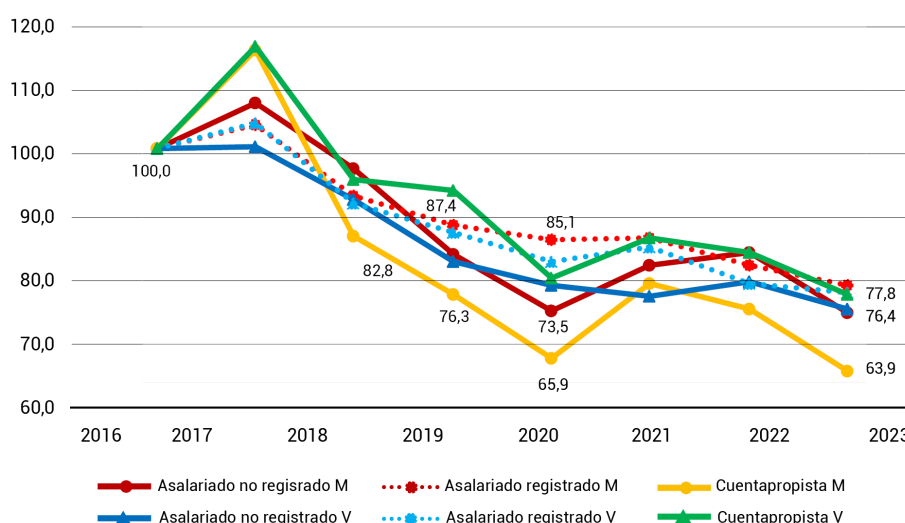
Fuente: elaboración propia, a partir de un procesamiento de bases EPH-INDEC. **Nota:** serie números índice base 4º T 2019=100. Abreviaturas: asala - asalariado/a; reg - registrado/a; prop - propia, M - mujeres; V - varones. Se etiquetan algunos valores seleccionados que refieren a las mujeres ocupadas.

Otro aspecto para considerar es el impacto heterogéneo de la crisis en cada sector de actividad. Si se compara el 2º T 2020 (pandemia) con el 4º T 2019, la caída del empleo fue más fuerte en la actividad de hoteles y restaurantes (-45,9%), otros servicios comunitarios, sociales y personales (-40,1%), construcción (-40%) y servicio doméstico (37,4%). En estos sectores, en el 4º T de 2019, se concentraba el 54,5% de las asalariadas no registradas y el 39,9% de los no registrados varones y solo el 15,3% de las registradas y el 12,8% de los registrados. En cambio, en los sectores menos afectados por la crisis, como servicios financieros, de alquiler y empresariales (-16,9% ocupados/as); servicios sociales y de salud (-12,8%); industria manufacturera (-12,1%); enseñanza (-3,6%); administración pública, defensa y seguridad social

(-2,6%), se concentraba el 37,7% de los varones asalariados registrados y el 69,6% de las mujeres asalariadas registradas, además del 16,1% de los no registrados y el 29,8% de las no registradas. El cuentapropismo estaba concentrado en sectores cuya pérdida de puestos de trabajo tuvo un grado intermedio entre esos dos grupos de actividades, como el comercio (-25,6%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (-24,9%) y las actividades primarias (-28,5%). En estos sectores se concentraban en el 4° T de 2019 el 40,1% de los varones por cuenta propia y el 37,2% de las mujeres.²²

En los años pospandemia, se observó un incremento del empleo femenino del 11% (4° T de 2023 respecto al 4° T de 2019), respecto a un incremento del 10% en el caso de los varones. Este crecimiento de la ocupación femenina se distribuyó en casi todos los sectores, con la notable excepción del servicio doméstico (-3,4%) y de otros servicios comunitarios, sociales y personales (-2,5%). Esto produjo una reducción del peso del trabajo doméstico en el empleo femenino del 16,2% al 14% del total (-2,1 p. p. de participación) entre 2019 y 2023, mientras creció y se consolidó la importancia de sectores como los servicios financieros, de alquiler y empresariales (+1,2 p. p. hasta el 11,4%), la industria manufacturera (+0,6 p. p. hasta el 8,1% del total), el comercio (+0,5 p. p. hasta el 17,7% del total), la enseñanza (+0,3 p. p. hasta el 14,2% del total) y los servicios sociales y de salud (+0,2 p. p. hasta el 10,4% del total). Esta caída de un sector altamente informal como el trabajo doméstico, con una tasa de no registro del 75,8% en el 4° T de 2023, explicaría una ligera reducción de las asalariadas no registradas sobre el total, del 38,2% al 37,2% entre 2019 y 2023 (datos 4° T), mientras que en el caso de los varones se registró un ligero incremento del 33,9% al 34,4%.²³

Gráfico 2. Evolución del ingreso laboral mensual real según categoría ocupacional y género (2016-2023, 4° T).



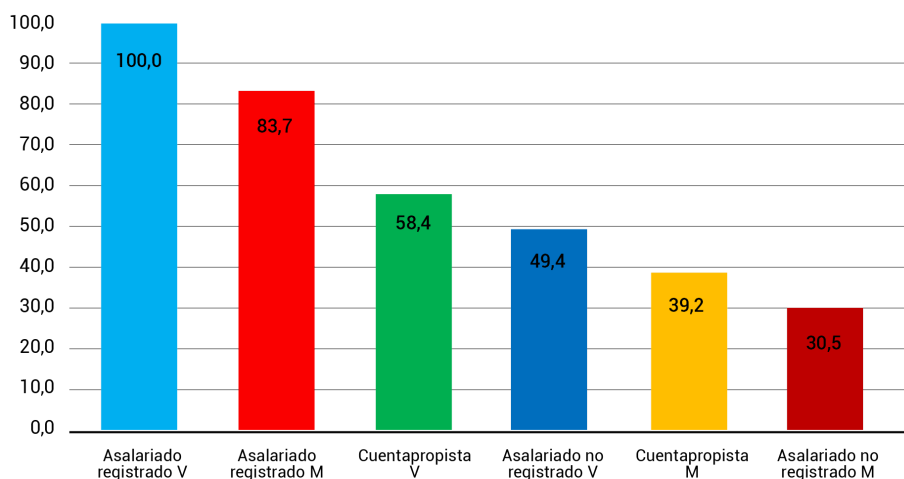
Fuente: elaboración propia a partir de un procesamiento de bases EPH-INDEC. **Nota:** serie números índice base 4° T de 2019=100 del ingreso de la ocupación principal, datos del 4° T de cada año.

Abreviaturas: asala - asalariado/a; reg - registrado/a; prop - propia, M - mujeres; V - varones. Se etiquetan algunos valores seleccionados que refieren a las mujeres ocupadas.

Si bien el crecimiento económico de los años 2021 y 2022 permitió revertir el impacto de la pandemia en los niveles de empleo, el problema más acuciante para los sectores trabajadores, en particular para las trabajadoras, fue la falta de recuperación de los ingresos reales, después de la fuerte caída registrada en el período de la crisis de la deuda externa (2018-2019), como se puede ver en el gráfico 2 (datos del 4º T de cada año).²⁴ Una primera fuerte caída de los ingresos reales se produjo efectivamente en esos dos años para todas las categorías laborales, mientras que en el año de la pandemia la caída se concentró en los/as asalariados/as no registrados/as y en los/as trabajadores/as por cuenta propia. En particular, las más afectadas fueron las mujeres en puestos de trabajo precarizados, con las trabajadoras por cuenta propia que, después de una caída de 23,7 p. p. en su poder adquisitivo entre 2016 y 2019, en el año 2020 perdieron 10,7 p. p. más, mientras que las asalariadas no registradas sufrieron una reducción de 17,2 p. p y 2,8 p. p. respectivamente. En cambio, las asalariadas registradas perdieron 12,6 p. p. entre 2016 y 2019 y 2,3 p. p. en 2020.

Ya en la pospandemia, se observa una recuperación de los ingresos reales solo en el año 2021, que se interrumpe en 2022 y se convierte en una fuerte caída de poder adquisitivo en el año 2023 a causa de la fuerte aceleración de la tasa de inflación. Se concluye el período por lo tanto en niveles similares a los de la pandemia en el caso de las asalariadas no registradas, 2 p. p. por debajo en el caso de las cuentapropistas y hasta 7,3 p. p. por debajo en el caso de las registradas. En el caso de los varones, sus ingresos reales mostraron una evolución similar o más favorable al de sus pares femeninos al final del período considerado. Resumiendo, en el período bajo análisis, los ingresos de los trabajadores y las trabajadoras no pudieron recuperarse de la caída registrada en los años 2018-2019 y, de hecho, continuaron perdiendo poder adquisitivo, especialmente en el año de la pandemia (2020) y en el último año del gobierno de Fernández (2023), con un impacto diferencial según género y categoría ocupacional, siendo las más perjudicadas las trabajadoras por cuenta propia y, en segundo lugar, las no registradas.

Gráfico 3. Ingresos mensuales promedio relativos según género y categoría ocupacional (4° T de 2023).



Fuente: elaboración propia, a partir de un procesamiento de bases EPH-INDEC del 4° T de 2023.

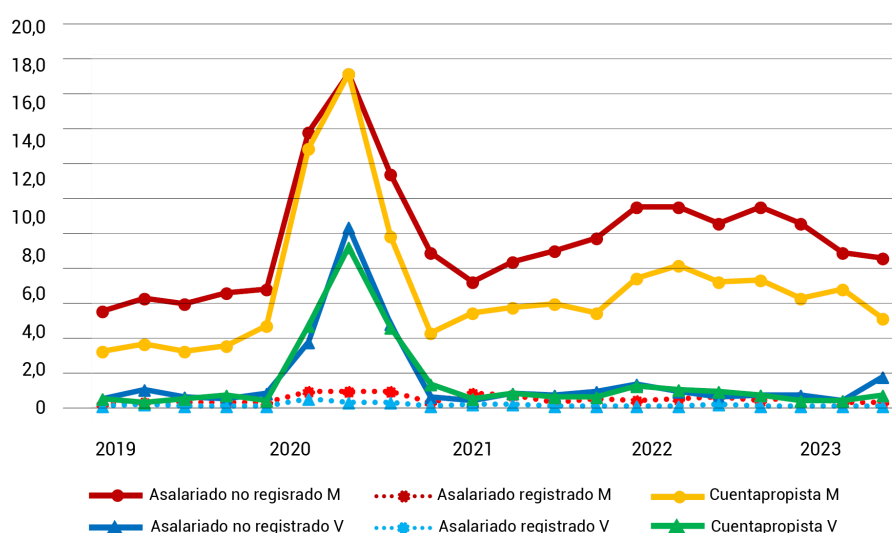
Nota: parámetro de comparación es el ingreso promedio de la ocupación principal de los varones asalariados registrados =100 (4° T de 2023). Abreviaturas: asala - asalariado/a; reg - registrado/a; prop - propia, M - mujeres; V - varones.

Naturalmente junto a este análisis de las tendencias negativas en los ingresos reales, debe tenerse en cuenta la persistencia de las desigualdades relativas en los ingresos mensuales de estos grupos de trabajadores/as. Como se observa en el gráfico 3, las mujeres sufren una desventaja en términos de ingreso mensual que es de 16,3 p. p. entre mujeres y varones registrados; de 18,9 entre los no registrados/as y de y de 19,2 entre los/as cuenta propia. Además, los ingresos de las trabajadoras por cuenta propia se sitúan a una distancia de 60,8 p. p. respecto al parámetro de comparación (varones asalariados registrados) y en el caso de las no registradas la brecha se amplía hasta 69,5 p. p. Los pares varones en cada categoría laboral sufren de brechas relativas muy inferiores. Además, este ordenamiento es muy estable ya que reproduce lo que se podía observar en el 4° T de 2019, con pequeñas variaciones en las brechas respecto al parámetro de comparación. En otras palabras, la generalizada caída de ingresos reales no modificó, más bien consolidó, las fuertes desigualdades de género y las brechas entre puestos de trabajo formales y los no formales y precarizados.

Pasando al análisis de los ingresos no laborales, como se vio en la sección 2, este período fue caracterizado por una expansión de las principales transferencias de ingresos no contributivas como la AUH, la implementación de nuevos programas como la tarjeta Alimentar o la erogación de transferencias extraordinarias de carácter masivo como el IFE. Es posible aproximarse al efecto de estas medidas analizando el componente de “subsídios” dentro de los ingresos no laborales de los hogares. De hecho, la EPH de INDEC no permitía captar directamente a las transferencias monetarias del gobierno nacional, ya que estas eran relevadas por la variable “subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc.”. El supuesto de esta investigación es que estos ingresos provenían, en su práctica totalidad, del Estado. En particular, eran captados los ingresos de programas no contributivos como la AUH, el IFE y la prestación Alimentar, aunque no era posible desagregar por programa.²⁵

Como se observa en el gráfico 4, estas transferencias tuvieron un peso superior al 2% del ingreso individual solo en el caso de las mujeres, siendo más elevado en el caso de las asalariadas no registradas respecto a las cuentapropistas, mientras que fue marginal (<1%) en el caso de las registradas. Esto es de esperar dada la feminización de la AUH y el vínculo que tiene la tarjeta Alimentar con esta prestación, además de los ingresos laborales más bajos que perciben las mujeres, que constituyen un grandísimo porcentaje del ingreso total en las personas económicamente activas. La excepción a esta tendencia se observó en el año de la pandemia (2020), cuando el IFE alcanzó una platea de destinatarios generalmente excluidos de estas prestaciones no contributivas. Así, tanto los varones cuentapropistas como los asalariados no registrados se beneficiaron de transferencias que representaron hasta un 8-10% de sus ingresos totales. Sus pares mujeres alcanzaron en ese mismo momento un máximo del 18%. En la pospandemia, se nota una caída abrupta en el año 2021, cierta recuperación en el 2022 y una reducción progresiva del peso relativo de estos ingresos a lo largo de 2023, en el marco de la aceleración de la inflación.²⁶

Gráfico 4. Peso de las transferencias monetarias en el ingreso individual según género y categoría laboral (2019-2023).



Fuente: elaboración propia, a partir de un procesamiento de bases EPH-INDEC. **Nota:** se procesó el porcentaje del ingreso total individual que representan los subsidios en cada categoría laboral, desagregando por género. Abreviaturas: asala - asalariado/a; reg - registrado/a; prop - propia, M - mujeres; V - varones. Se etiquetan algunos valores seleccionados que refieren a las mujeres ocupadas.

En conclusión, el peso en el ingreso individual promedio de estas transferencias fue, con la excepción del 2020, limitado a las asalariadas no registradas y, en menor medida, a las cuentapropistas. En el caso de las primeras, en el 4º T de 2023 esta proporción había subido de 2 p. p. respecto al 4º T de 2019, mientras que en el caso de las segundas de solo 1,5 p. p. Esto podría explicarse, principalmente, con la implementación y sucesiva expansión de la tarjeta Alimentar, dada la caída del valor real de las prestaciones. En todo caso, estos programas representaban al final del periodo menos del 10% de los ingresos individuales de estas trabajadoras.

Otro aspecto que se observa es que las brechas de género calculadas en el ingreso total individual– suma de ingresos laborales y no laborales– son menores a las calculadas en los ingresos laborales, en cada categoría laboral. Esta reducción es mayor en las asalariadas no registradas y, secundariamente, en las cuentapropistas, pese a que en general las brechas de ambos tipos de ingresos son más amplias en estas categorías en comparación a las asalariadas registradas (tabla 2). Naturalmente estos efectos son calculados a nivel de categoría laboral y no tienen en cuenta otros factores intervinientes, como el sector de actividad, la calificación del puesto de trabajo, el nivel educativo del trabajador/a, etc. Sin embargo, indicarían cierto efecto igualador de género proporcionado por la feminización de las transferencias de ingreso no contributivas.

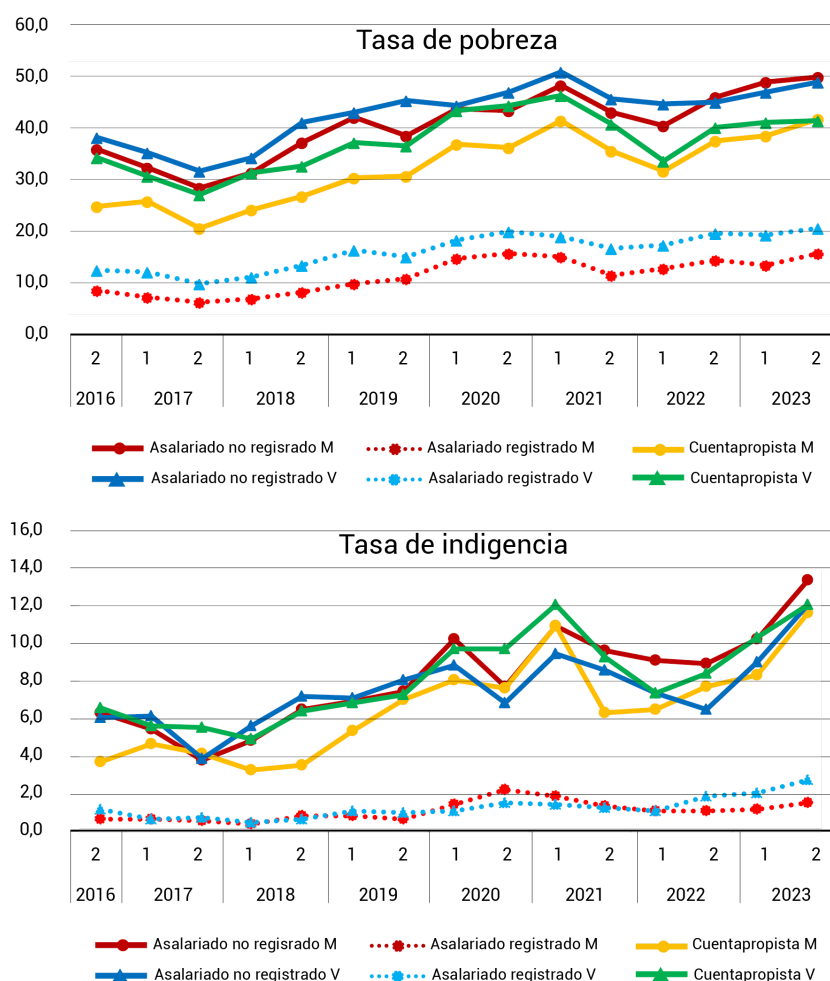
Tabla 2. Brechas de género en ingresos según categoría ocupacional (4° T de 2023).

	Asalariadas/os registradas/os	Asalariadas/os no registrados/as	Trabajadoras/es cuenta propia
IOP	-16,3%	-38,3%	-32,8%
ITI	-12,0%	-22,2%	-21,8%
Reducción (%) brecha	-26,6%	-42,0%	-33,8%

Fuente: elaboración propia a partir de un procesamiento de bases EPH-INDEC. **Abreviaciones:** IOP - ingreso ocupación principal; ITI - ingreso total individual. **Nota:** las brechas de género se calculan como la distancia en porcentaje del ingreso promedio de las mujeres respecto al ingreso promedio de los varones en cada categoría.

Por otra parte, si se recorta el análisis a los hogares con niños, niñas y adolescentes (NNA), donde se concentran las transferencias como la AUH y la tarjeta alimentar, el porcentaje del ingreso individual explicado por las transferencias sube al 13,3% en el caso de las asalariadas no registradas y al 8,7% en las cuentapropistas a fines de 2023. Para estas categorías, el máximo peso de las transferencias fue el 27,2% para las primeras y el 24,4% para las segundas en el 3° T de 2020. En el caso de hogares sin NNA, el peso de las transferencias es marginal (<1%), excepto en el año de la pandemia. En otras palabras, estos programas no contributivos garantizaron una transferencia de ingresos principalmente a mujeres en empleos precarios e informales con NNA a cargo, precisamente el tipo de hogares con mayor riesgo de pobreza.

Gráfico 5. Incidencia de la pobreza y la indigencia según género y categoría laboral (2016-2023).



Fuente: elaboración propia a partir de un procesamiento de bases EPH-INDEC. **Nota:** valores semestrales. Abreviaturas: asala - asalariado/a; reg - registrado/a; prop - propia, M - mujeres; V - varones.

4. Pobreza e indigencia en las trabajadoras argentinas

Otro fenómeno asociado a la pérdida de poder adquisitivo de los ingresos laborales fue el fuerte incremento de la pobreza y la indigencia observado en las personas ocupadas, particularmente en los/as trabajadores/as no registrados/as y los/as cuentapropistas (ver gráfico 5). De hecho, a finales de 2023 casi el 50% de los/as informales y el 40% de los/as cuenta propia terminaron en situación de pobreza, con un incremento continuo que solo se vio interrumpido de forma temporal en la recuperación pospandemia. En el caso de la indigencia, el crecimiento fue aún más fuerte para estas categorías, con las mujeres asalariadas no registradas que pasaron del 6,4% al 13,6% y las cuentapropistas del 3,6% al 11,8% entre 2016 y 2023 (datos del 2º S). En promedio, esto significó que al final de este período las asalariadas no registradas sufrieron una tasa de pobreza que fue 3,2 veces más elevada que las registradas y una tasa de indigencia 9,3 veces más elevada. En el caso de las cuentapropistas, la brecha respecto a las registradas fue ligeramente menor, pero del mismo orden de magnitud, es decir 2,7 veces más alto en la tasa de pobreza y de 8,1 veces en la indigencia. Por último, debe notarse que el trabajo asalariado

formal también redujo su capacidad de proteger del riesgo de pobreza, ya que en esta categoría la incidencia del fenómeno casi se multiplicó por dos entre 2016 y 2023, tanto para mujeres como para varones, aun manteniéndose muy por debajo de las otras categorías analizadas.

A la luz de la expansión de los programas de transferencia de ingresos no contributivos, es posible estimar los efectos que tuvieron a nivel de cada hogar en términos de reducción de la pobreza y la indigencia, siendo este uno de los objetivos de los mismos programas. Para ello se calcularon dos ingresos totales familiares (ITF), el relevado por la encuesta y el “contrafáctico”, construido a partir de sustraer al ITF el valor de los subsidios captados por la EPH. Estos ingresos se compararon con la canasta básica alimentaria y total de cada hogar, para establecer si llegaba a superar o no el umbral de la indigencia y la pobreza, respectivamente. Expandiendo esta estimación a todo el universo de hogares, se obtuvieron las tasas de incidencia de la pobreza y la indigencia con y sin subsidios. Comparando la diferencia entre las dos tasas (la real y la “contrafactual”), se estimó el impacto aproximado de estas medidas sobre las condiciones de vida de los hogares. Naturalmente, se trata de un análisis estático y parcial, ya que, en ausencia de las transferencias del Estado, los hogares podrían adoptar estrategias para compensar la pérdida de ingresos con otras fuentes (mayor participación laboral, mayores horas trabajadas, pluriempleo, otros ingresos no laborales, etc.). Pese a esta limitación, consideramos que se trata de un ejercicio útil para aproximarse, aún de forma exploratoria, a los efectos de las transferencias monetarias del Estado sobre la pobreza y la indigencia.²⁷

En la tabla 3 se muestran los resultados para el caso de las trabajadoras asalariadas no registradas y las trabajadoras por cuenta propia, siendo que fueron las que más sufrieron el incremento de la pobreza e indigencia y, simultáneamente, las que más dependen del flujo de transferencias de ingresos de parte del Estado. Esta estimación muestra nuevamente el fuerte crecimiento de los subsidios y su efecto mitigador de la pobreza y, sobre todo, de la indigencia durante los semestres de mayores restricciones pandémicas. Por otra parte, también se observa la pérdida de eficacia de estas medidas en los semestres posteriores, en particular en el último semestre de 2023, pese a que los niveles de pobreza e indigencia habían vuelto a niveles pandémicos.²⁸ Entre los factores que pueden explicar estos datos, está naturalmente la interrupción de programas masivos como el IFE, pero también la pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones existentes frente a la aceleración inflacionaria que caracterizó al último año de gestión de Alberto Fernández.

Tabla 3. Efecto de los subsidios en la incidencia de la pobreza y la indigencia en las trabajadoras asalariadas no registradas y en las cuentapropistas (2019-2023).

	Año	2019		2020		2021		2022		2023	
	Semestre	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
no registradas	Tasa de pobreza	-6,10%	-4,30%	-7,20%	-15,50%	-4,70%	-6,70%	-7,70%	-7,20%	-6,30%	-4,80%
	Tasa de indigencia	-31,80%	-34,30%	-38,80%	-52,40%	-28,60%	-27,10%	-40,10%	-41,50%	-32,70%	-24,70%
cuenta propia	Tasa de pobreza	-4,30%	-5,20%	-12,70%	-16,00%	-3,60%	-6,80%	-11,10%	-6,10%	-4,70%	-3,20%
	Tasa de indigencia	-29,00%	-30,30%	-36,30%	-43,30%	-18,00%	-41,80%	-31,00%	-36,90%	-34,60%	-20,70%

Fuente: elaboración propia a partir de un procesamiento de bases EPH-INDEC. **Nota:** el efecto de los subsidios surge de la diferencia porcentual entre las tasas de pobreza e indigencia calculadas a partir del ingreso total familiar calculado con subsidios y al neto de subsidios. Datos semestrales.

5. Un análisis de caso: pobreza e indigencia en hogares monomarentales

Para finalizar este trabajo se presentará un análisis preliminar del caso específico de los hogares monomarentales, constituidos por una mujer jefa de hogar con hijos/as sin cónyuge ni otros posibles perceptores de ingresos.²⁹ Para entender la relevancia de este tema hay que tener en cuenta que, en la Argentina, la incidencia de la pobreza y de la indigencia están estrechamente vinculadas a la presencia de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el hogar. Según datos oficiales del 2° S de 2023, el 58,5% de los NNA (entre 0 y 17 años) estaban en situación de pobreza y el 18,9% en situación de indigencia (INDEC, 2024e). Esto se da por una pluralidad de factores ya mencionados. Por un lado, los NNA dependen de los ingresos laborales de otros miembros del hogar para satisfacer sus necesidades materiales. Por otro lado, el sistema de asignaciones universales otorga una protección insuficiente frente al riesgo de pobreza, pese a su reciente expansión en los últimos años. Por último, el trabajo de cuidados hacia los NNA ejerce un fuerte efecto sobre la participación laboral de los adultos, en particular de las mujeres, reduciendo su capacidad de generar ingresos en el mercado laboral. Una de las causas principales es que las horas de trabajo no remuneradas son distribuidas de forma desigual entre varones y mujeres. Otro factor es que la falta de infraestructuras, como jardines infantiles, impide la desfamiliarización del cuidado. Además, el empleo remunerado relacionado con el cuidado, como el trabajo doméstico, está feminizado y sufre peores condiciones laborales en comparación con otros sectores de actividad.

Tabla 4. Tasa de pobreza e indigencia en hogares según tipología de familia (2° S de 2023).

		Tasa (%)		Distribución (%)				% NNA
		pobreza	indigencia	Total hogares	Hogares pobres	Hogares indigentes	Cantidad NNA promedio	
Jefa mujer	Monomarental	47,1%	16,5%	15,8%	23,3%	29,0%	1,2	22,2%
	con cónyuge / con hijos/as	47,5%	14,3%	12,3%	18,3%	19,7%	1,5	24,5%
	con cónyuge / sin hijos/as	13,5%	2,6%	4,3%	1,8%	1,3%	0.0	0,1%
	Otros sin hijos/as	12,2%	3,6%	12,4%	4,7%	5,0%	0.0	0,8%
Jefe varón	Monoparental	35,5%	6,9%	3,7%	4,1%	2,9%	0,9	3,3%
	con cónyuge / con hijos/as	41,3%	10,1%	27,2%	35,3%	30,6%	1,6	47,9%
	con cónyuge / sin hijos/as	12,4%	2,7%	11,3%	4,4%	3,4%	0.0	0,7%
	Otros sin hijos/as	19,3%	5,6%	13,1%	7,9%	8,2%	0.0	0,4%

Fuente: elaboración propia, EPH-INDEC.

Los datos muestran que en el 2° S de 2023 la tasa de pobreza en hogares con NNA fue el 50,3% frente al 17,4% en hogares sin NNA. En el caso de la indigencia, se registró una tasa del 15% en hogares con NNA frente al 4,2% en hogares sin NNA. Estas tendencias son aún más graves en el caso de los hogares monomarentales (ver tabla 4). En el 2° S de 2023, un 15,8% de los hogares relevados por la EPH eran monomarentales y en ellos vivían el 22,2% de los NNA, con un promedio de NNA por hogar de 1,2. En términos absolutos se trató de aproximadamente 1,5 millones de hogares y 1,8 millones de NNA en las áreas relevadas por la EPH. Respecto a sus condiciones de vida, en estos hogares se registró una tasa de pobreza del 47,1% y de indigencia del 16,5%, concentrando el 23,3% del total de los hogares pobres y el 29% de los indigentes. La otra tipología de hogar con tasas similares fue la de hogares con jefa femenina, con cónyuge e hijos, mientras que los hogares con hijos/as con jefe varón registraban tasas de pobreza e indigencia inferiores. También puede estimarse cómo se agravaron las condiciones materiales de los hogares monomarentales pobres, a partir del indicador de la brecha de pobreza: en promedio el ingreso de estos hogares se situaba un -40,1% respecto a la línea de pobreza (CBT) en el 2° S 2019. Esta brecha subió hasta el -43,6% en el 2° S de 2023. ³⁰ Estos resultados pueden explicarse por una caída real del ingreso per cápita familiar del -12,3% en los hogares monomarentales, mientras que el subsidio per cápita por hogar creció apenas el 0,4% en los cinco años analizados.

Si se desagregan los hogares monomarentales según las categorías laborales que se han utilizado a lo largo del texto se observa, una vez más, cómo los hogares de las asalariadas no registradas y de las cuentapropistas soportaron las peores condiciones de vida (ver tabla 5). En particular, en el 2° S de 2023 el 70,5% de hogares monomarentales con jefa no registrada estuvo en situación de pobreza y el 29,8% en situación de indigencia. En el caso de las cuentapropistas, los valores fueron del 59,4% y el 24,3% respectivamente. La tasa de pobreza de estas dos categorías fue más de dos veces superior a la de las asalariadas registradas, mientras que en el caso de la indigencia fue diez veces más alta aproximadamente. Estos

hogares también registraron un número de NNA promedio más elevado, residiendo en ellos más de 750.000 personas de 17 años o menos. Por otra parte, comparando la situación de estos hogares monomarentales en el 2º S de 2023 con el 2º S de 2019, se observa un marcado empeoramiento de estos indicadores. En el caso de las jefas asalariadas no registradas, la tasa de pobreza en sus hogares subió 7,3 p. p. del 63,2% al 70,5, mientras que la tasa de indigencia pasó del 17,1% al 29,8% (+12,7 p. p.). En el caso de las cuentapropistas, la tasa de pobreza subió 13,3 p. p. del 46,2% al 59,4%, mientras que la tasa de indigencia pasó del 13,0% al 24,3% (+11,3 p. p.).

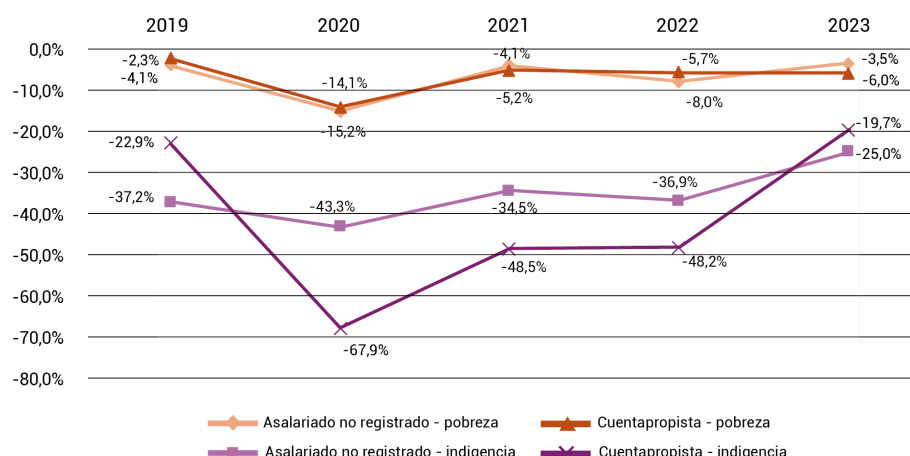
Tabla 5. Pobreza e indigencia en hogares monomarentales según categoría laboral de la jefa de hogar.

Grupo	Tasa de pobreza (%)	Tasa de indigencia (%)	% Hogares monomarentales	% de NNA en hogares monomarentales	Cantidad NNA promedio
Total hogares monomarentales	47,10%	16,50%	100,00%	100,00%	1,24
-Hogares monomarentales con jefa ocupada	46,50%	15,50%	62,80%	70,50%	1,28
▪ Jefa asalariada registrada	27,10%	3,30%	30,40%	27,60%	1,04
▪ Jefa asalariada no registrada	70,50%	29,80%	19,80%	26,80%	1,56
▪ Jefa por cuenta propia	59,40%	24,30%	11,50%	14,90%	1,48

Fuente: elaboración propia a partir de un procesamiento de bases EPH-INDEC. Nota: solo jefas ocupadas en edad laboral (18-64 años) con ingresos.

Respecto del efecto de los subsidios sobre estas tasas, se repitió el ejercicio ya realizado en la sección anterior, cuyos resultados se muestran en el gráfico 6. En primer lugar, como era de esperar, el efecto mitigador de las transferencias no contributivas fue mayor en el caso de la tasa de indigencia que de la tasa de pobreza. Además, este impacto fue mayor para los hogares de jefas cuentapropistas que para las no registradas, en tres de los cinco semestres analizados (segundos semestres entre 2019 y 2023), pese a que los hogares de las segundas sufrieron una mayor incidencia de la pobreza y la indigencia. Por último, se confirma que la reducción estimada de las tasas de pobreza e indigencia fue máxima en el año de la pandemia (2020), mientras fue disminuyendo en los años de la pospandemia, hasta alcanzar en el año 2023 un nivel inferior al del año 2019, con la excepción de la tasa de pobreza de las cuentapropistas.

Gráfico 6. Efecto subsidios sobre la tasa de indigencia y la tasa de pobreza: hogares monomarentales con jefa asalariada no registrada o cuentapropista (2019-2023).



Fuente: elaboración propia a partir de un procesamiento de bases EPH-INDEC. **Nota:** el efecto de los subsidios surge de la diferencia porcentual entre las tasas de pobreza e indigencia calculadas a partir del ingreso total familiar calculado con subsidios y al neto de subsidios. Abreviaturas: asala - asalariado/a; reg - registrado/a; prop - propia. Datos del 2° S de cada año.

6. Reflexiones finales

En este artículo se analizaron las desigualdades de género en el empleo y en los ingresos laborales de las trabajadoras argentinas en la etapa 2019-2023, con foco en las asalariadas no registradas y las trabajadoras por cuenta propia. Además, se estudió la incidencia de la pobreza e indigencia en sus hogares y se estimó el efecto sobre estas tasas de la expansión de las transferencias monetarias no contributivas otorgadas por el gobierno nacional. Por último, se examinó la pobreza, la indigencia y los efectos de las transferencias en el caso particular de los hogares monomarentales.

Entre los principales puntos desarrollados en el artículo, en primer lugar, se destacó el contexto de crisis económica que atravesó el país ya desde 2018, el agravamiento provocado por la pandemia, la recuperación de los años 2021-2022 y la nueva caída en la crisis en el año 2023 (sección 1). En segundo lugar, se discutió la persistencia estructural de las desigualdades de género en el mercado laboral (empleo e ingresos) y en la distribución del trabajo de cuidados no remunerado, con efectos en el acceso diferencial a la protección social y la sobrerrepresentación femenina en los programas de tipo no contributivo (sección 2). En tercer lugar, se describieron las principales medidas de política social implementadas por el gobierno nacional en respuesta a la emergencia de la pandemia y cómo la posterior pérdida de poder adquisitivo de las transferencias y la falta de un programa masivo como el IFE debilitaron el efecto mitigador de estas medidas frente al incremento de la pobreza e indigencia que caracterizó al año 2023 (*ibid.*).

A continuación, en la sección 3, se presentó un análisis cuantitativo de la evolución del empleo, de los ingresos reales y de la pobreza para las trabajadoras asalariadas registradas (formales),

no registradas (informales) y las cuentapropistas, evidenciando las desigualdades de género respecto a sus pares varones. Estos datos mostraron una caída y posterior recuperación del empleo, acompañadas por una caída de los ingresos laborales reales (excepto en los meses de la recuperación pospandemia) y un incremento del peso de las transferencias no contributivas en los ingresos de estas trabajadoras. En la sección 4, se mostraron los datos de un agravamiento del problema del empleo pobre e indigente, especialmente en el caso de las trabajadoras asalariadas no registradas y las cuentapropistas. El efecto de las transferencias de ingreso no contributivas es positivo, en particular para mitigar la incidencia de la indigencia y, especialmente, en el año de la pandemia (2020). Si embargo, este impacto fue reduciéndose a lo largo de los años 2022-2023 por la caída real de los montos de las prestaciones frente a la fuerte aceleración de la inflación y la ausencia de programas de emergencia de carácter masivo al estilo de lo que fue el IFE.

Finalmente, en la sección 5, se reprodujo este análisis para un grupo especialmente vulnerable de hogares, los monomarentales, especialmente aquellos con jefa asalariada no registrada o cuentapropista. Pese a que las transferencias no contributivas –que es posible relevar a partir de la EPH-INDEC– se focalizaron en hogares con niños, niñas y adolescentes, es en estos hogares donde se concentró con más gravedad el problema de la pobreza y la indigencia. Y en estos hogares monomarentales convergen y se superponen todas las problemáticas analizadas, es decir, las desigualdades de género en los ingresos laborales, la inserción laboral en situación de desventaja de estas mujeres, los efectos de la presencia de NNA en las necesidades materiales del hogar y en el uso del tiempo, etc.

Este breve análisis aporta evidencias empíricas respecto de algunos debates de fuerte actualidad: el problema de las brechas de género estructurales en el mercado laboral y en los ingresos de los/as ocupados/as; el problema de las brechas entre sistemas contributivos/no contributivos de la seguridad social, en el que las desigualdades de género cumplen un papel central; el problema del empleo pobre y la necesidad de recuperar el poder adquisitivo de los salarios y reducir las elevadas tasas de pobreza que afectan a los sectores de menores ingresos; el elevado grado de vulnerabilidad frente a la pobreza y la indigencia que sufren los hogares con jefatura femenina, especialmente los monomarentales. Para hacer frente a esta situación, no solo es necesario recuperar e incrementar el valor real de los ingresos laborales y de las transferencias de ingresos, sino también reformular el sistema de protección social para reducir las desigualdades de género en el acceso a las prestaciones, incentivar una redistribución más igualitaria del trabajo de cuidados y proteger con mayor eficacia y con medidas *ad hoc* a las personas en mayor situación de vulnerabilidad, como las que conforman los hogares monomarentales.

7. Referencias bibliográficas

- Alonso, Virginia N.; Marzonetto, Gabriela L. y Rodríguez Enríquez, Corina M. (2022). La configuración de la desigualdad económica de género dada la actual organización social del cuidado infantil y la heterogeneidad estructural en los países del Cono Sur. En M. P. Castañeda Salgado, *Los nudos críticos de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- Arcidiacono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2023). Transferencias de ingresos para personas “en edad de trabajar”: dos décadas de programas sociales en Argentina. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 11(1), 393-423.
- Argentina, ANSES (2021). *Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria*. Buenos Aires: ANSES. Recuperado de https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf
- Argentina, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2024). Boletín mensual. AUH, diciembre 2023. Buenos Aires: ANSES. Recuperado de https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2024-05/Bolet%C3%ADn_AUH_Diciembre%202023%5B1%5D.pdf
- Argentina, INDEC (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. Buenos Aires: INDEC.
- Argentina, INDEC (2022). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021. Resultados definitivos*. Buenos Aires: INDEC.
- Argentina, INDEC (2024a). *Series trimestrales de oferta y demanda globales*. Buenos Aires: INDEC.
- Argentina, INDEC (2024b). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Buenos Aires: INDEC.
- Argentina, INDEC (2024c). *Índice de salarios*. Buenos Aires: INDEC.
- Argentina, INDEC (2024d). *Índice de precios al consumidor*. Buenos Aires: INDEC.
- Argentina, INDEC (2024e). *Incidencia de la pobreza y de la indigencia*. Buenos Aires: INDEC.
- Argentina, INDEC (2025). *Mercado de trabajo. Indicadores de informalidad laboral (EPH)*. Buenos Aires: INDEC.
- Argentina, Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2022). *Principales características de la economía popular registrada. Informe noviembre 2022*. Buenos Aires: MDS. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_renatep_noviembre_2022_v3.pdf
- Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2023a). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social, septiembre 2023*. Buenos Aires: MTEySS.
- Argentina, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) (2022). *Reporte de Monitoreo del Programa Nacional “Potenciar Trabajo” 2º Trimestre 2022*. Buenos Aires: SIEMPRO.
- Argentina, Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Observatorio de Salud y Seguridad en el Trabajo (OSST) (2021). *Desigualdades entre mujeres y varones en el mercado laboral argentino. ECETSS 2018*. Buenos Aires: Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Recuperado de <https://bit.ly/3ODaUhk>
- Beccaria, Alejandra; Danani, Claudia; Hintze, Susana y Rottenschweiler, Sergio (2022). Cuando la excepción es la norma. Cambios estructurales y coyunturales en la seguridad social argentina, 2015-2021. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones IV: disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021* (pp. 31-87). Los Polvorines: UNGS.

- Brown, Brenda y Belloni, Paula (2022). Género y trabajo asalariado - Un análisis sectorial de los efectos de la pandemia por COVID-19 en la Argentina. *Estudios del Trabajo*, 63, 87-117.
- Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia (eds.) (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini Simone; Villatoro, Pablo y Mancero, Xavier (2021). El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (134), 7-32.
- Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: UNICEF/ANSES.
- D'Alessandro, Mercedes; O'Donnell, Victoria; Prieto, Sol; Tundis, Florencia y Zanino, Carolina (2020). *Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados o Remunerado al Producto Interno Bruto*. Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- Dalle, Pablo (comp.) (2022). *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia, vol. 1: Efectos de la doble crisis y recomposición social en disputa*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Donza, Eduardo 2024. *Persistentes desigualdades estructurales del escenario laboral argentino en un contexto de incertidumbre (2010-2023)*. Buenos Aires: EDUCA.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Ferrari Mango, Cynthia y Bardaui, Ariana (2023). El “Potenciar Trabajo” Miradas relacionales entre concepciones y números para comprender su constitución. *Informe N° 42 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural*. FLACSO, Buenos Aires.
- Husmanns, Ralf (2004). *Defining and Measuring Informal Employment*. Ginebra: OIT.
- Lewis, Jane (2001). The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care. *Social Politics*, 8(2), 152-169.
- Lijterman, Eliana y Minteguiaga, Analía (2023). La capacidad estatal de protección social durante la pandemia en Argentina: heredades e innovaciones. *Estudios del Trabajo*, (65), 1-29.
- Messina, Giuseppe M. (2024). La protección social de ingresos en la Argentina de la pandemia y la pospandemia. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 13(26), 304-329.
- Micha, Ariela y Pereyra, Francisca (2019.) La inserción laboral de las mujeres de sectores populares en Argentina: sobre características objetivas y vivencias subjetivas. *Sociedade e Cultura*, 22(1), 88-113.
- OIT (2013). *El trabajo decente, la concepción de la OIT y su adopción en Argentina. Notas OIT*. Buenos Aires: OIT, Oficina de Buenos Aires.
- Paura, Vilma y Zibecchi, Carla (2022). Género y protección social. Una mutua interpelación en un escenario de agendas renovadas y deudas persistentes. En C. Danani y S. Hintze (eds.), *Protecciones y desprotecciones IV: disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021* (pp. 195-236). Los Polvorines: UNGS.

Pautassi, Laura (2020). La centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID-19 en América Latina.

Oportunidades en riesgo. *Revista IUS ET VERITAS*, (61), 78-93.

Pautassi, Laura y Rodríguez Enríquez, Corina (2022). La invisibilización social y política del cuidado en la política social. En G. Gamallo (comp), *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)* (pp. 459-496). Buenos Aires: EUDEBA.

Paz, Jorge (2023). Segregación por género en el mercado de trabajo argentino. La importancia de la segmentación laboral y otros factores asociados. *Trabajo y Sociedad*, 24(40), 35-60.

Poy, Santiago (2022). Trabajadores pobres en la Argentina ante la irrupción de la pandemia por COVID19. *Estudios del Trabajo*, 1-30.

Rodríguez Enríquez, Corina (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*, (256), 30-40.

Salvia, Agustín; Poy, Santiago y Pla, Jélica (comps.) (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Vera, Julieta (2015). Movilidad ocupacional en la Argentina en un contexto de heterogeneidad estructural. *Cuadernos Cendes*, 32(90), 87-109.

-
1. Este período histórico ha sido tratado por una literatura reciente muy rica en el campo de las ciencias sociales argentinas. Los trabajos que fueron utilizados como base de partida para realizar esta investigación fueron, entre otros, Beccaria et al, 2022; Brown y Belloni, 2022; Dalle, 2022; Salvia, Poy y Pla, 2022; Lijterman y Minteguiaga, 2023; Messina, 2024). [↗](#)
 2. Los hogares de menores ingresos, vinculados al sector informal de la economía fueron los que más sufrieron el impacto económico de la pandemia (Dalle, 2022; Salvia, Poy y Pla, 2022). [↗](#)
 3. En el último mes completo del gobierno de Macri (noviembre de 2019) se registró una inflación interanual del 52,1%. En el año de la pandemia, esta se redujo a 35,8%, pero en 2021 ya había regresado al 51,2%. En los dos años siguientes hubo una fuerte aceleración hasta el 92,4% en 2022 y el 160,9 en 2023 (datos de noviembre de cada año, INDEC, 2024d). [↗](#)
 4. El nuevo gobierno de Javier Milei realizó una devaluación del peso argentino respecto al dólar de Estados Unidos en un 118% provocando un fogonazo de la inflación que marcó un 25,5% en diciembre de 2024, causando una caída aún más grave de los salarios. En meses posteriores esa caída fue parcialmente revertida gracias a la desaceleración de la inflación, especialmente en el caso de los asalariados registrados en el sector privado (INDEC, 2024 c/d). Esta nueva etapa política –y el desmantelamiento de algunos programas como el Potenciar Trabajo o el AcompañAR– será objeto de futuras investigaciones, por lo que no se tratará en este trabajo, más allá de esta breve mención. [↗](#)
 5. De hecho, D'Alessandro et al (2020) muestran cómo el peso del trabajo de cuidados no remunerado sobre el PIB se incrementó del 15,9% al 21,8% durante el año de la pandemia. [↗](#)
 6. La EPH es representativa de aproximadamente 29,5 millones de personas que habitan 10 millones de hogares situados en los 31 aglomerados urbanos de mayor tamaño del país. Es decir, la población cubierta por la encuesta representa aproximadamente el 63% de la población total y el 70% de la población urbana del país (INDEC, 2024e). [↗](#)
 7. INDEC (2022) incluye en esta definición a todas las personas de hasta 13 años y a las personas de 14 años y más que requieren cuidado. [↗](#)
 8. Datos de elaboración propia a partir de un procesamiento de las bases de microdatos de la EPH INDEC. A partir de este punto, esta referencia se abreviará de la siguiente forma: "e. p. de bases EPH-INDEC". [↗](#)
 9. La precariedad laboral refiere a dimensiones que hacen a la calidad del empleo como la subocupación involuntaria, la sobreocupación, el pluriempleo, la remuneración por debajo del mínimo legal, el poder adquisitivo por debajo de la línea de pobreza o indigencia, las condiciones laborales insalubres o peligrosas, etc. (OIT, 2013). [↗](#)
 10. Al modelo tradicional del jefe de hogar proveedor y esposa cuidadora se ha substituido el hogar con doble proveedor –a causa también del estancamiento o caída de los salarios reales– con el trabajo de cuidados que permanece a cargo de las mujeres (Lewis, 2001). [↗](#)
 11. Este concepto hace referencia al grado en el que el bienestar individual se hace independiente de la provisión de cuidados de parte de algún miembro de un hogar, generalmente femenino, y están a cargo de personas o instituciones externas al hogar (estatales o no estatales) (Esping-Andersen, 2000). [↗](#)
 12. Por ejemplo, solo el 11% de las niñas/os de 0 a 2 años asiste a una escuela infantil, cifra que sin embargo alcanza el 30% de los hogares de mayores ingresos, debido a que en esa franja estaría la oferta de cuidados es mayoritariamente privada (UNICEF; MECON, 2021). [↗](#)
 13. El concepto de informalidad abarca diferentes dimensiones según se haga referencia a la unidad productiva donde trabaja la persona o bien a la persona ocupada (Husmanns, 2004). En el primer caso se habla de sector informal de la economía, mientras que en el segundo caso se suele hablar de empleo informal o, en el caso argentino, de empleo no registrado, que no aporta a la seguridad social, aunque existe una fuerte asociación entre los dos fenómenos (Vera, 2015). Una reciente publicación de INDEC (2025), a partir de un cambio del cuestionario de la EPH, estimó una tasa de informalidad para el cuentapropismo del 62,3% frente a un 35,7% para asalariados/as (4° T de 2023). [↗](#)
 14. Estos programas garantizan una transferencia monetaria a cambio de algún tipo de contraprestación, tanto de tipo laboral en actividades vinculadas con la economía popular, como de capacitación y formación (Ferrari Mango y Bardauil, 2023). [↗](#)

15. En este ámbito también deben recordarse las pensiones no contributivas por discapacidad (580.000 mujeres, sobre un total de 1,2 millones de personas destinatarias) y las aproximadamente 300.000 pensiones para madres de siete o más hijos/as (MTEySS 2023a). [↗](#)
16. También debe recordarse la creación del Programa de apoyo y acompañamiento a personas en situación de riesgo por violencia de género (Programa AcompañAR) dirigido a mujeres y a personas del colectivo LGBTI+, que garantizaba una transferencia equivalente a un Salario Mínimo, Vital y Móvil durante seis meses y el fortalecimiento de las redes de acompañamiento de la víctima (Decreto N° 734 de 2020). [↗](#)
17. El gobierno de Alberto Fernández suspendió a finales de 2019 la fórmula de movilidad previsional prevista por la reforma del anterior gobierno de Mauricio Macri (Ley N° 27426 de 2017). A lo largo de 2020, los incrementos de haberes previsionales y de asignaciones familiares fueron establecidos por decreto hasta la sanción de una nueva fórmula en enero de 2021 (Ley N° 27609). Esta tiene en cuenta tanto los recursos de la seguridad social como la evolución de los salarios en el período que va de los tres a los seis meses anteriores al momento de la actualización, por lo que tiende a producir una pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones en un contexto de aceleración inflacionaria. A su vez, esta fórmula fue modificada por el gobierno Milei. [↗](#)
18. Elaboración propia a partir de la legislación vigente y el índice de precios al consumo (IPC) nacional (INDEC; 2024d). [↗](#)
19. Los datos presentados en las secciones 3, 4 y 5 son el resultado del procesamiento de las bases de la EPH-INDEC para el período bajo análisis, a menos que se mencione otra fuente. [↗](#)
20. Se excluyen del análisis, en esta ocasión, a los/as trabajadores/as familiares sin remuneración y a los/as patrones/as. El primer grupo por ser marginal en términos numéricos y constituir un caso muy específico de relación laboral sin intercambio monetario; el segundo grupo, por ser las personas empleadoras de fuerza de trabajo y organizadoras del proceso de producción. En el caso de las mujeres, en el 4° T de 2023, las trabajadoras familiares sin remuneración representaban solo el 0,5% de las ocupadas, mientras que las patronas eran el 2,3% del total. [↗](#)
21. Debe recordarse que en ese momento (2020) se implementaron un conjunto de medidas que apuntaban a proteger el empleo privado formal. El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que incluía créditos a tasa cero, postergación o reducción de las contribuciones patronales y el pago de los salarios de los trabajadores, alcanzó a un máximo de 2,3 millones de trabajadores hasta finales del año 2020 (Jefatura de Gabinete, 2020). En la misma línea, el Decreto N° 329 estableció la prohibición de despidos a partir del 31 de marzo de 2020 por sesenta días, extendida sucesivamente a lo largo del año. Desde antes de la pandemia, el Decreto N° 34 (diciembre de 2019) estableció que los trabajadores despedidos sin justa causa tendrían derecho a percibir una doble indemnización. Esta medida fue prorrogada por decretos sucesivos en el curso del 2020 y del 2021. Finalmente, hubo acuerdos entre empresas y sindicatos para aplicar suspensiones a los trabajadores que no pudieran prestar sus servicios habituales, a cambio de una prestación no remunerativa equivalente al 75% de su salario neto (Resolución N° 397 de 2020 del MTEySS). [↗](#)
22. En estos resultados también juega la segregación horizontal con sectores muy feminizados como el servicio doméstico (97,2% de mujeres), la enseñanza (75%) y los servicios sociales y de salud (72,8%) y otros masculinizados como la industria manufacturera (68,1% de varones), transporte, almacenamiento y comunicaciones (82,9%) y la construcción (95,7%) (datos del 4° T de 2023). [↗](#)
23. El sector masculinizado con más alta tasa de no registro (72,6% en varones) es el de la construcción que representó el 15,2% del total de los ocupados varones (datos 4° T de 2023). [↗](#)
24. Debe notarse que si bien en la introducción se presentaron las estadísticas oficiales sobre salarios (índice de salarios de INDEC), en este párrafo se presentan los resultados de un procesamiento de los ingresos de la ocupación principal relevados por la EPH-INDEC, ya que esto permite desagregar por categoría ocupacional y género. [↗](#)
25. A partir del 4° T de 2024 las bases de EPH permiten desagregar en mayor medida la variable subsidios gracias a una modificación del cuestionario. En particular, se relevan por separado los ingresos por AUH/AUE y Tarjeta Alimentar; los ingresos por "otro plan social/subsidio en dinero otorgado por el gobierno" y los ingresos "de ayuda en dinero a través de iglesias, parroquias, organizaciones no gubernamentales" (ver Diseño de Registro de los microdatos del 4° T de 2024 https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH_registro_4T2024.pdf). Se puede estimar que, en ese trimestre, en los hogares que percibían subsidios, el 92,3% correspondía a AUH/AUE/Alimentar. Sumando los otros planes sociales del gobierno se llegaba al 99,9% de los casos. El nuevo cuestionario también permite desagregar las pensiones por moratoria y las pensiones no contributivas, aunque este tema no fue analizado en este trabajo que se centra en las personas en edad laboral. Por otra parte, sigue sin poderse estimar de forma directa el monto de las asignaciones familiares del régimen contributivo, ya que son captadas por la EPH dentro del salario o de las jubilaciones/pensiones de la persona que las recibe. [↗](#)
26. Entre diciembre 2019 y 2021, el valor real de la AUH se mantuvo casi sin cambios (+0,6 p. p.), mientras que entre diciembre de 2021 y 2023 cayó 39,6 p. p. (datos de elaboración propia a partir de la legislación vigente y el índice de precios al consumo nacional - INDEC, 2024d). [↗](#)
27. Un ejercicio similar a este fue desarrollado, para la región latinoamericana y para el período 2014-2017, por Cecchini et al (2021). [↗](#)
28. Naturalmente, aunque este ejercicio es interesante para aproximar las condiciones de vida de estas trabajadoras y los efectos positivos de las transferencias de ingreso de tipo no contributivo, debe tenerse en cuenta que el cálculo de la pobreza e indigencia se procesa a nivel de hogar (ver INDEC, 2016). Estos resultados dependen, por lo tanto, de la composición y de la presencia de otras fuentes de ingresos laborales y no laborales en los hogares. [↗](#)
29. En el caso de jefe de hogar varón se habla de hogar monoparental. En el análisis, también se tuvieron en cuenta los hogares conyugales completos (jefe/a de hogar más cónyuge), con o sin hijos/as. [↗](#)
30. En el caso de los hogares monomarentales indigentes, en cambio, se registró una leve mejora de la brecha de ingresos respecto a la línea de indigencia (CBA) del -34% en el 2° S de 2019 al -32,5% en el 2° S de 2023. [↗](#)



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

Infraestructura del cuidado para personas mayores

La experiencia del subprograma “Casa Propia-Casa Activa” para combatir la desigualdad (2021-2023)

Daniela Vago

FADU-UBA, Argentina

dani.vagob@gmail.com / ORCID: 0009-0000-5995-0949

Recibido: 26 de marzo de 2025. **Aceptado:** 4 de septiembre de 2025.

Resumen

Argentina se encuentra en una instancia de envejecimiento acelerado. El cuidado de las personas mayores es una cuestión que interpela a las sociedades y convoca a revisar tanto las formas tradicionales de proveerlo, familiarizado y feminizado, como el tipo de políticas públicas de cuidado implementadas. El presente trabajo se propone indagar la vinculación entre la incorporación de las políticas de infraestructura del cuidado para personas mayores a la agenda de gobierno y su relación con los esfuerzos para combatir la reproducción de las desigualdades de cuidado, de género, generacionales y territoriales. Esta vinculación se aborda desde el análisis del Subprograma “Casa Propia-Casa Activa” implementado por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, en conjunto con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, durante el período 2021-2023, contexto en que se agenda públicamente la cuestión del cuidado. Se darán a conocer sus aspectos innovadores y contribuciones para combatir la desigualdad, se identificarán los principales desafíos y se propondrán líneas de abordaje para el diseño de políticas de cuidado para personas mayores. La metodología adoptó un enfoque cualitativo a través de un estudio de caso basado en el análisis de fuentes oficiales y secundarias y del diario de campo de la autora.

Palabras clave: infraestructura | cuidado | desigualdad | envejecimiento | políticas públicas

Elder care infrastructure

The experience of “Casa Propia-Casa Activa” sub-programme to combat inequality (2021-2023)

Abstract

Argentina is experiencing a stage of aging. The care of elderly people is an issue that challenges societies and calls for a review of both the traditional methods of providing care, which are familiar and feminized, and the type of public care policies implemented. This paper aims to investigate the link between the incorporation of Care Infrastructure policies for the elderly into the government agenda and their relationship with efforts to combat the reproduction of inequalities in care, gender, generational, and territorial aspects. This link is addressed through the analysis of the Subprogram “Casa Propia-Casa Activa” implemented by the Ministry of Territorial Development and Habitat of the Nation, in conjunction with the National Institute of Social Services for Retirees and Pensioners, during the period 2021-2023, which is a context in which the issue of care is publicly addressed. Its innovative aspects and contributions to combat inequality will be revealed, the main challenges will be identified, and approaches will be proposed for the design of caregiving policies for the elderly. The methodology adopted a qualitative approach through a case study based on the analysis of official and secondary sources, and the author's field diary. The methodology adopted a qualitative approach through a case study based on the analysis of official and secondary sources, and the author's field diary.

Keywords: infrastructure | care | inequality | aging | public policy

1. Introducción

Argentina se encuentra en una instancia de envejecimiento acelerado, lo que intensifica la creciente demanda de cuidados y la escasa oferta de servicios para satisfacerla. Se proyecta que para 2040 las personas de 60 años y más superarán a las menores de 15 años (Huanchuan, 2018). Si bien este proceso interpela desde hace tiempo a las sociedades, la pandemia de COVID-19 convocó a poner el cuidado en el centro de las agendas de gobierno.

En las últimas décadas, desde el movimiento feminista y la academia se ha visibilizado el rol fundamental del cuidado para la reproducción de la vida y el bienestar de las personas en los diversos planos: material, económico, moral y emocional. El cuidado se presenta como una noción polisémica, es decir, que cuenta con múltiples y diversas acepciones y perspectivas de análisis. Al respecto, Batthyány (2020) organiza dichas perspectivas en cuatro grupos: economía del cuidado; el cuidado como bienestar; el derecho al cuidado y la ética del cuidado. Aquí partimos de comprender al cuidado desde la perspectiva de la economía del cuidado, retomando la producción teórica de Rodríguez Enríquez (2007) y Rodríguez Enríquez y Marzonetto (2015). “La noción de cuidado refiere a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad” (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015: 105). En las sociedades capitalistas, el Estado, las familias, el mercado y las organizaciones comunitarias producen y distribuyen el cuidado. La manera en que estos cuatro

actores se relacionan es lo que se denomina la organización social del cuidado (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

La actual forma en que se resuelve y organiza socialmente el cuidado en Argentina se caracteriza por ser *privatizada, feminizada, familiarizada y no remunerada*. Con esta forma de organización, el cuidado se constituye en la raíz económica de la desigualdad de género y en vector de reproducción de desigualdades sociales y de género, y de situaciones de pobreza (de ingresos y de tiempo) (Rodríguez Enríquez, 2015). El cuidado constituye un derecho universal, que incluye el derecho a cuidar, a ser cuidado/a, a recibir cuidados y a poder cuidar de sí mismo (Pautassi, 2018). A su vez, involucra el derecho de aquellas que cuidan de modo remunerado a ser reconocidas como trabajadoras en igualdad de condiciones al resto de los trabajadores. Esto implica entender al cuidado como un problema público al cual el Estado tiene la obligación de dar respuesta.

Oszlak y O'Donnell (1976) plantearon que toda política pública conlleva un componente relacional al desarrollar que se trata de una “respuesta” a una cuestión que conlleva el interés social, por lo que estamos sin duda en tiempos que requiere repensar e innovar en las intervenciones estatales. Nuestra región presenta desigualdades estructurales y persistentes, que no solo refieren a ingresos, salud, educación, hábitat y trabajo, sino que requieren de una mirada interseccional en las políticas públicas y donde el Estado tiene un rol nodal para reducirlas. Si una política pública implica alguna intervención del Estado, sea por acción u omisión, para incidir en los intentos de resolución de la *cuestión socialmente problematizada* que tienen lugar en la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1976), por tanto, las políticas públicas, y en particular, las políticas de cuidado, involucran un componente central y distintivo de la estadidad, y son la principal herramienta de los Estados para incidir en la reducción de las brechas generacionales, de género y cuidados presentes.

Ahora bien, a la hora de orientar el diseño de las políticas públicas de cuidado se presenta el interrogante teórico de cómo preparar los cuidados para una sociedad envejecida y qué tipo de políticas de cuidado se requieren para revertir eficazmente la reproducción de las desigualdades de cuidado, de género, generacionales y territoriales. Cabe señalar que el diseño de las políticas de cuidado no siempre incorpora indicadores de envejecimiento demográfico y que las políticas de cuidados mayormente implementadas son aquellas basadas principalmente en las infancias, que responden a una pirámide poblacional de base ancha y representan niveles de envejecimiento leve. Sin embargo, los hogares enfrentan el desafío de los cuidados intergeneracionales, es decir, que cuidan simultáneamente infancias y personas mayores (CEPAL, 2022a).

En términos generales, se pueden identificar dos corrientes en disputa sobre las concepciones de cuidado y de políticas de cuidados, que se expresan en dos enfoques, el familista del cuidado y el del cuidado social y la corresponsabilidad en su provisión. El enfoque familista

del cuidado es aquel que reproduce las modalidades de cuidado que concentran los cuidados en las familias y las mujeres (en el que quedan comprendidas las políticas de tiempo y de conciliación). El enfoque de corresponsabilidad es aquel que establece el cuidado como derecho a garantizar desde la asunción de la responsabilidad social en su provisión en la que participa el Estado, la familia, el mercado y la comunidad. Este enfoque reúne las propuestas del Social Care, de la Organización Social del Cuidado y el Diamante del Cuidado (Daly y Lewis, 2000; Pautassi, 2007; Razavi, 2007; Faur, 2009). Además, en el diseño de políticas de cuidado se destacan tres componentes: los servicios de cuidado, el dinero para cuidar –transferencias– y el tiempo para cuidar –regulaciones laborales relacionadas con el cuidado–, y cada uno de ellos genera diferentes niveles de desfamiliarización (Faur, 2009; Esquivel, 2011). La priorización de uno u otro componente expresa la perspectiva teórica –familista o de corresponsabilidad– que subyace a la política de cuidado.

Al analizar las características que asume la crisis del cuidado en Argentina, se encontró una fuerte vigencia del modelo familista en las políticas de cuidado con una fuerte priorización del componente de transferencia monetaria (Ceminari, 2021). Ahora bien, el diseño de políticas públicas de cuidado para personas mayores que contribuya a revertir las desigualdades es una cuestión que convoca a revisar tanto las formas de proveerlo (ya sea desde un enfoque familista o de corresponsabilidad) como los requerimientos del cuidado que estas satisfacen (dinero, tiempo o servicios para cuidar). De los tres componentes de las políticas de cuidado, son los servicios públicos los que generan mayor grado de desfamiliarización, porque favorecen la inserción laboral de las mujeres y así promueven una mayor equidad de género (Rico y Robles, 2016). Mientras que las medidas relacionadas al tiempo y las transferencias monetarias generan bajos niveles de desfamiliarización, y no siempre abordan la pobreza multidimensional ni la reducción de las desigualdades estructurales, por lo que no constituyen verdaderos sostenimientos del cuidado (Esquivel, 2011).¹

En este trabajo se explora el enfoque de corresponsabilidad del cuidado en el diseño de las políticas públicas de cuidado para personas mayores, entre varones y mujeres pero, además, entre familias, Estado, comunidad y mercado, donde el desarrollo de servicios de cuidado y, entre ellos, de la infraestructura del cuidado, ocupa un lugar vital para garantizar derechos. Desde este punto de vista, la gestión pública no puede reducirse solamente a transferencias monetarias para los cuidados, sino que requiere de infraestructura pública de calidad para sentar las bases de una transformación real y sostenible en el tiempo.

Desde los campos de la producción teórica y de la gestión pública, el concepto de políticas de infraestructura del cuidado se encuentra en pleno proceso de construcción (Mazzola, 2023). En nuestra investigación partimos de comprender la infraestructura de cuidado retomando la producción teórica de Mazzola (2023), que recupera los enfoques de la economía del cuidado y del derecho al cuidado. La infraestructura de cuidado es entendida como “aquellas políticas de obra pública destinadas a garantizar el derecho y las condiciones necesarias de quienes reciben

y brindan cuidados para reducir brechas de desigualdad (género, generacional, discapacidad, territorial, etc.)” (Mazzola, 2023: 25). En este sentido, tiene un rol central para garantizar la provisión de servicios públicos de calidad, en especial ante la fuerte mercantilización y familiarización, produciendo desplazamientos y reacomodamientos entre las esferas del cuidado. Además, es un multiplicador de oportunidades: genera empleo directo e indirecto durante la construcción; genera empleo en el mantenimiento y atención de los centros, revalorizando el trabajo de cuidados; contribuye a la reducción de la pobreza de tiempos en la medida en que libera tiempo de las mujeres que hacían trabajo de cuidado no remunerado para que puedan insertarse laboralmente o estudiar (Dirección Nacional de Transparencia, 2021).

El presente trabajo se propone indagar la vinculación entre la incorporación de las políticas de infraestructura del cuidado para personas mayores a la agenda de gobierno y su relación con los esfuerzos para combatir la reproducción de las desigualdades de cuidado, de género, generacionales y territoriales. Esta vinculación se aborda desde el análisis del subprograma “Casa Propia-Casa Activa” (CP-CA) implementado por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación (MDTYH),² en conjunto con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), durante el período 2021-2023, contexto en que se agenda públicamente la cuestión del cuidado. Para ello, se darán a conocer sus aspectos innovadores y contribuciones para combatir la desigualdad, se identificarán los principales desafíos y se propondrán líneas de abordaje en el diseño de políticas de cuidado para personas mayores.

El artículo se organiza en seis apartados. En el primero, se detallan los aspectos metodológicos. Luego, se describen aspectos de la organización social del cuidado existente y de la oferta de servicios para personas mayores en Argentina. En el tercero, se aborda la inclusión de la infraestructura del cuidado para personas mayores en la agenda pública en Argentina durante la gestión del Frente de Todos (2019-2023). A continuación, se analiza el subprograma CP-CA y se identifican las principales fortalezas y limitaciones del mismo. Seguidamente, se destacan los principales desafíos que afronta el país y se proponen líneas de abordaje para continuar fortaleciendo la infraestructura del cuidado para personas mayores. Finalmente, se recuperan los principales hallazgos presentados.

2. Consideraciones metodológicas

Como estrategia metodológica, se propone un enfoque cualitativo a través de un estudio de caso. A efectos de definir las principales características de una política pública, el marco cualitativo a través de un estudio de caso ha demostrado ser un método idóneo para responder preguntas de investigación que tengan por objeto identificar temas, categorías de comportamiento y eventos (Hancock y Algozzine, 2016).

La selección del caso corresponde principalmente a su interés intrínseco pero también instrumental. Se analiza la experiencia de CP-CA durante 2021-2023, período coincidente con las fases de incorporación en la agenda, diseño e implementación de la política pública de infraestructura del cuidado, en el marco de una matriz ampliada del cuidado. Con respecto a su interés intrínseco, constituye una política pública innovadora en el país, que brindó respuesta a la problemática de acceso a la vivienda y el cuidado, desde el paradigma del envejecimiento activo,³ y que no ha sido abordado con anterioridad desde el campo académico. Además, la mayoría de los estudios sobre cuidados hacia adultos mayores investigan la organización social del cuidado desde la familia y/o cuidadores formados, siendo escasos los trabajos sobre infraestructura del cuidado. Este escrito asume el desafío de producir conocimiento frente a dicha vacancia. En lo que respecta a su interés instrumental, CP-CA es examinado para profundizar un problema más amplio que el caso puede iluminar: nuestro país experimenta una crisis del cuidado que, bajo la consigna de que debe ser asumida por el Estado, abre la cuestión de qué tipo de políticas de cuidado y qué componente es necesario priorizar a la hora de contribuir a revertir eficazmente la reproducción de las desigualdades.

Este trabajo se basa en el análisis de fuentes oficiales y secundarias, compuestas por normativas, que incluyen decretos y resoluciones del MDTYH, del MOP y del PAMI. Esto permitió identificar los objetivos del subprograma, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y las responsabilidades de cada organismo. Se ubicó también la matriz de cuidado que enmarcó el surgimiento y desarrollo del subprograma, atendiendo a la producción de sentido sobre el cuidado que propone. Asimismo, se utilizó la Memoria del Estado de 2023, la base de datos del programa “Habítans”, consultada el 13/02/2024 y el 23/01/2025, y la base de datos del Sistema de Información Financiero (e-Sidif) al cierre de los ejercicios 30/12/2021, 30/12/2022, 30/12/2023, consultada el 10/02/2022, el 15/02/2023 y el 13/02/2024, ambas del MDTYH. Estas fuentes aportaron datos cuantitativos sobre el estado de avance de las obras, permitieron evaluar el impacto real de las políticas, su evolución presupuestaria, su cobertura poblacional-territorial y el tipo de efectores que promueve.

Por otra parte, el artículo hizo uso de los resultados publicados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por INDEC en el 2022, la Encuesta Permanente de Hogares realizada en 2024, la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo realizada por INDEC en el 2021, la Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores realizada por INDEC en el 2012, el Mapa Federal del Cuidado realizado por el MMGyD en el 2023.

Para indagar en los mecanismos de coordinación intersectorial de diversas áreas estatales, se adoptó la técnica del diario de campo. La autora se desempeñó como directora de Articulación Federal y subsecretaria de Programas de Hábitat en el MDTYH durante el 2021-2023, y participó en el diseño e implementación del subprograma desde su origen. Consideramos que el diario de campo enriquece el hacer del investigador al lograr consignar un arduo proceso que refiere tanto a la obtención de información como a la transformación de la información en dato

y, en ese mismo proceso, al pulimento del instrumento de investigación (Guber, 2013). Este se conformó mediante la implementación de otras técnicas de investigación, como ser las conversaciones informales con funcionarios del INSSJ-PAMI, del MDTYH, de institutos provinciales de vivienda y beneficiarios del subprograma. Estas conversaciones tuvieron como objetivo complementar la información obtenida en la instancia del trabajo de campo y colaboraron a poner en diálogo y en tensión los efectos de desfamiliarización del subprograma.

3. La organización social del cuidado y la oferta de servicios de cuidado para personas mayores en Argentina

En la actualidad, Argentina se encuentra en un proceso de transición demográfica avanzada, siendo uno de los países más envejecidos de la región (CEPAL, 2022a). Según el censo 2022 (INDEC, 2022a), un 11,7% de la población tiene 65 años y más, lo que implica una proporción elevada de personas mayores con relación a la población total. Para dimensionar la magnitud del envejecimiento basta señalar que la franja etaria de los mayores de 80 años fue la que más creció intercensalmente entre 2001 y 2022.

En lo que respecta al grado de dependencia, los datos de la Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores de 2012 (INDEC, 2014) muestran que los niveles de dependencia aumentan con la edad: mientras que el 5% de las personas de 60 a 74 años presentan dependencia básica, esta cifra asciende a 21% en la población de 75 años y más. Son principalmente las mujeres quienes se encuentran en esta situación, duplicando a los varones en todos los grupos de edad.

En términos de oferta de servicios de cuidado, existen en todo el país instituciones públicas, privadas, comunitarias o mixtas dedicadas al cuidado de personas mayores. Entre ellas se pueden mencionar las unidades de cuidados domiciliarios, las residencias tuteladas o protegidas, los hogares de día, los centros de media y larga estancia, los centros de rehabilitación, los hogares de ancianos y los hospitales generales con unidades de geriatría. Cada uno de estos tipos de instituciones ofrece actividades y servicios diferentes con niveles de calidad muy heterogéneos (Batthyány, 2020).

Los servicios de atención a la dependencia de personas mayores más extendidos son los servicios de internación geriátrica, que se basan en el tradicional modelo asilar, limitando el derecho al envejecimiento activo. No obstante, la proporción de personas en ellas es baja (1,4%) (INDEC, 2022a), lo que se explica principalmente por la fuerte tradición familiar de cuidado vigente. El cuidado de las personas mayores dependientes está significativamente familiarizado (77,4%), seguido de los cuidadores no especializados o servicio doméstico (12,2%) (INDEC, 2022; INDEC, 2022a). A ello se suma la significativa mercantilización de los servicios de cuidado, ya que el 89,2% de los espacios existentes son de gestión privada (2.922 de 3.353) y solo el 16,3% de las residencias del país son de PAMI o tienen convenio

con dicha institución (548 de 3.353) (Mapa Federal del Cuidado, MMGyD, 2023). De las residencias públicas, la mayoría se ubican en la provincia de Buenos Aires y CABA (58%) y la región del Centro (28%) (INDEC, 2022a).

Es importante destacar que apenas un 19% de los adultos mayores logra acceder a un servicio externo de cuidado, registrando una amplia diferencia entre los sectores de ingresos más altos (58%) frente a los medios y bajos (13% y 20%, respectivamente) (Faur y Pereyra, 2018). Esto quiere decir que el sector con mayores ingresos está en condiciones de costear dicho servicio mientras que los estratos más bajos deberán recurrir al cuidado de un familiar, el cual suele recaer en su gran mayoría en una mujer, quienes dedican 26% más de horas diarias que los varones a estas tareas (INDEC, 2022; INDEC, 2022a).

En términos de acceso a la vivienda, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, 2024) muestran que la proporción de personas mayores que alquilan su vivienda (8,5%) o que no son dueños del lugar donde viven (7,5%) es pequeña en relación con los propietarios. Sin embargo, esta situación constituye un factor que debe considerarse en la planificación de las políticas públicas, ya que la falta de vivienda o la imposibilidad de pagar el alquiler es una de las principales causas de institucionalización en hogares geriátricos públicos. Además, esta cifra representa el doble que hace veinte años atrás, lo que evidencia que se asiste a un fenómeno de inquilinización en la tercera edad que afecta directamente las necesidades habitacionales y económicas de este sector. Del total de adultos mayores, el 50% vive solo, y de ellos, el 41% se encuentra en el primer decil de ingresos. Si se tiene en cuenta que en marzo de 2025 la jubilación mínima es de \$279.121,71 y la Canasta Básica Alimentaria para un adulto mayor se estima en \$1.200.000, el haber mínimo cubre menos del 30%. Se hace evidente que el margen económico de quienes además son inquilinos es reducido, dejando escaso espacio para la subsistencia cotidiana.

Estas cifras muestran los desafíos en materia de cuidado para personas mayores en Argentina, especialmente a partir de los 75 años de edad, ya que la escasez de servicios públicos y gratuitos de cuidado destinados a esta población, presiona sobre la economía de los hogares, y ello, combinado con la desigual e insuficiente cobertura de los servicios privados, genera una carga de trabajo no remunerado sobre las familias que recae mayoritariamente en las mujeres. Además, la escasez de dispositivos para personas mayores autoválidas o con dependencia leve, sumada a la situación de vulnerabilidad económica, hace que muchas se institucionalicen sin criterio clínico. Ahora bien, el diseño de las políticas de cuidado no siempre incorpora estos indicadores de envejecimiento demográfico y, raramente, promueve el desarrollo de servicios para personas mayores que responda a las diferencias que presenta esa población en razón de género, clase y territorialidad, que pueda resultar en un mecanismo redistributivo.

4. La inclusión de la infraestructura del cuidado para personas mayores en la agenda pública

La agenda estatal suele reflejar las *cuestiones socialmente problematizadas*, es decir, las demandas de la sociedad enunciadas por ciertos actores y sectores que las consideran prioritarias, y que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado (Oszlak y O'Donnell, 1976). La inclusión del cuidado en la agenda pública y su materialización en políticas públicas es reciente en la región. Sin embargo, a partir del posicionamiento del tema a nivel internacional y del reconocimiento de la relevancia del cuidado para el desarrollo de los países, en los últimos quince años se han registrado importantes avances a nivel legislativo, de políticas, de acciones y de registro de información, que han permitido a muchos países sentar las bases para la creación de sistemas públicos de cuidados. Gran parte de los avances se refieren a las licencias parentales, las mejoras de condiciones laborales y al reconocimiento de los y las trabajadoras del cuidado, aunque son incipientes los desarrollos en su componente de infraestructura.

En lo que respecta a las políticas de cuidado para personas mayores, se realizaron avances legislativos sobre la redistribución de los mismos (Consenso de Brasilia en 2010 y Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en 2015). Allí se estableció que es responsabilidad del Estado el diseño de medidas de apoyo a las familias y cuidadores mediante servicios que atiendan sus necesidades y se explicita que el sistema integral de cuidados debe tener en cuenta el enfoque de género. Sin embargo, los avances programáticos en materia de infraestructura fueron mínimos y el cuidado sigue dependiendo de las familias. Algunas iniciativas están en Costa Rica, Uruguay, Colombia, Chile y Argentina.⁴

En Argentina, la pandemia por COVID-19 en 2020 configuró un escenario propicio para reposicionar al Estado en la implementación de políticas de cuidado y, específicamente, en la provisión de infraestructura del cuidado para personas mayores. Hasta ese entonces, el cuidado no formaba parte de la agenda pública. Sin embargo, había señales positivas para una posible inclusión del problema en la agenda pública: el auge del movimiento feminista a nivel nacional e internacional, el hecho de que el cuidado sí formaba parte de la agenda de los organismos internacionales (como la OIT, UNIFEM, la CEPAL), las iniciativas regionales mencionadas y la existencia de demandas “parciales” o “desagregadas” vinculadas a derechos más específicos pero que forman parte del cuidado en un sentido amplio, como la educación.

Con la asunción del Frente de Todos en 2019, el cuidado se incluyó en la agenda de gobierno (de hecho, formó parte del discurso de asunción presidencial) entendiéndolo como problema transversal a las posibilidades de ejercicio de los derechos de las mujeres. Esa agendación, entendida como proceso decisional de incorporar el tema en la agenda (Aguilar Villanueva,

1993), se materializó, por ejemplo, en la creación de la Dirección Nacional de Políticas de Cuidado (dentro del también novedoso Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad), la Dirección de Cuidados Integrales (Ministerio de Desarrollo Social), la Secretaría General de Derechos Humanos, Gerontología Comunitaria, Género y Políticas de Cuidado (PAMI) y de una Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado. La creación del proyecto de ley “Cuidar en igualdad”, enviado en 2022 por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación, propuso la creación del Sistema Integral de Cuidados de Argentina con perspectiva de género y promovió la ampliación de la oferta de servicios e infraestructura de los cuidados, mediante la articulación con el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, obligándolo a destinar anualmente al menos el 8,5% de su presupuesto (Dirección Nacional de Transparencia, 2021a).

Asimismo, se crearon programas específicos que ampliaron la infraestructura del cuidado para personas mayores en las carteras de obras públicas a nivel nacional. Por un lado, el Subprograma CP-CA, implementado en 2021 por el MDTYH, en conjunto con PAMI, introdujo un nuevo tipo de servicios de cuidado, a través de la ejecución de viviendas colaborativas con centros de día destinados a personas mayores con dependencia leve. Por otro, el Programa de Infraestructura del Cuidado creado en 2021, bajo la órbita del MOP, tuvo por objetivo reforzar la Red de Infraestructura del Cuidado y la ejecución de obras destinadas a las personas mayores, la infancia, la salud, los géneros y las juventudes. En lo que refiere a las personas mayores en particular, se refaccionaron residencias y centros de días en provincias y municipios (Mazzola et al, 2023).

La incorporación del cuidado en la agenda de gobierno implicó que el Estado ya no solo estableciera lineamientos o mecanismos de regulación, sino que instalara la construcción de obras en todo el territorio nacional que promovieran el derecho al cuidado y garantizaran estándares básicos de calidad de vida de la población. Asimismo, significó un cambio en el rol tradicionalmente asociado a la obra pública. Históricamente masculinizadas, adultocéntricas y patriarcales, las áreas de obras públicas se han ocupado, en general, de obras estructurales para el desarrollo de los territorios, como las redes de infraestructura sanitaria, vivienda, puentes y caminos (Mazzola, 2023), respondiendo a las necesidades de un solo sector de la población sin tener en cuenta las diversidades, las diferencias de clases y el multiculturalismo que caracterizan a las ciudades. Pensar la obra pública desde un enfoque de género, generacional y de cuidados significa proyectar nuevos espacios y territorios seguros, donde las personas que se ocupan de los cuidados puedan compartir las tareas.

Cabe destacar que además de redefinir las prioridades de agenda de ambos ministerios, se registró un incremento de la inversión en obra pública a nivel federal. De acuerdo con datos oficiales (Ministerio de Economía, 2021), la inversión durante la gestión del Frente de Todos en 2021 (el mejor registro), representó un 2,4% del PBI, mientras que en 2016 (el mejor registro de Cambiemos) fue del 1,86%. No obstante, hacia el 2023 la misma se vio reducida, aunque se conservó la preponderancia de la procedencia de la fuente de financiamiento interna

(76%). Asimismo, al observar la composición del gasto de cada cartera, se observa que el MOP en 2021 ejecutó el 10,5% de su presupuesto en la Red de Infraestructura del Cuidado, mientras que el MDTYH tan solo el 2%. Esto constituyó un avance significativo en materia de oferta de servicios de cuidado para personas mayores, ya que hasta entonces, se venían priorizando las políticas de transferencia de ingresos para cuidados. Cabe destacar que según la Organización Mundial de la Salud, se recomienda que los países inviertan 6% del PBI en infraestructuras del cuidado. Ahora bien, las variaciones en la inversión registrada muestran que estos procesos se encuentran condicionados por su encuadre bajo una orientación política. Es por esta razón que resulta clave que no sean esfuerzos aislados y asistenciales, sino que se integren en la construcción de sistemas nacionales de cuidados con calidad, integralidad, amplitud, participación e inversión garantizada.

5. Acerca del subprograma “Casa Propia-Casa Activa” del MDTYH y PAMI en Argentina (2021-2023)

El Subprograma CP-CA⁵ interesa particularmente porque se trata de una Infraestructura del Cuidado de alcance nacional, si bien no fue concebido como tal en su resolución de origen. No solo brinda respuesta al problema del acceso a la vivienda para personas mayores autoválidas o con dependencia leve y en situación de vulnerabilidad económica, sino que lo encara, sobre todo, desde el paradigma envejecimiento activo, al promover un modelo de desarrollo comunitario con una oferta de servicios que permitan optimizar el estado físico, emocional, mental y social. En este sentido, el enfoque de la Infraestructura del Cuidado se rastreó en las modalidades de cuidado propuestas, referidas al envejecer en comunidad, evitar o demorar la internación y profesionalizar la atención a la dependencia. CP-CA tiene como finalidad el desarrollo de un nuevo modelo de vecindad que incluya viviendas colaborativas con espacios comunes para la realización de actividades educativas, deportivas y recreación y un centro de día de uso socioterapéutico comunitario para personas mayores de 60 años, “combinando la intimidad e independencia del espacio doméstico y la vida social activa desarrollada en espacios comunes acondicionados” (Resolución N° 152/21).

El sector de viviendas colaborativas con espacios comunes funciona de manera independiente del centro de día. Mientras el centro de día es un dispositivo de orientación gerontológica barrial, con arraigo en la comunidad; las viviendas colaborativas reemplazan a los mal llamados “geriátricos”, que brindan un servicio totalizador y agrupan personas sin distinción (tanto a gente que lo necesita porque tiene altos niveles de dependencia y otros que no). De este modo, no solo amplía la oferta de servicios de cuidado para personas mayores – implementando una nueva tipología que hasta entonces no existía en la Argentina– sino que contribuye a retrasar o evitar la institucionalización de personas sin criterio clínico, al tiempo que ayuda a luchar contra la soledad e impulsa nuevas redes solidarias de apoyo.

La población destinataria de las viviendas colaborativas incluye a afiliados de PAMI (en un 75%), mayores de 60 años, autoválidos o con dependencia leve, que no pudieran acceder a una solución habitacional definitiva (ya sea porque los programas de viviendas no contemplan las adaptaciones técnicas requeridas para este grupo poblacional o porque se encuentran imposibilitados de acceder a un crédito hipotecario en razón de la edad), en situación de vulneración socioeconómica (que cobren hasta una jubilación y media) y que sus redes primarias sean insuficientes o frágiles. La prestación del centro de día está destinada a afiliados de PAMI de 60 años y más, autoválidos, frágiles o que presentan dependencia leve o moderada para realizar las actividades de la vida diaria. De esta manera, se integran dos situaciones, la limitación funcional y la vulnerabilidad socioeconómica, y opera así una estrategia de selectividad demográfica por grupo de edad en combinación con la evaluación individual y familiar a través de la comprobación de medios de vida.

Para el análisis, se prefiere utilizar el término *selectividad* y no el de *focalización*, porque a este último se lo considera tautológico ya que toda política apunta a una población objetivo (Mazzola, 2012). Cabe destacar que el debate *universalidad-focalización* estuvo muy signado por la pobreza como cuestión social y es necesario incorporar a los cuidados. Se entiende que es universal el derecho al cuidado de las personas mayores, sin embargo, cuando se selecciona a los beneficiarios de un programa que da respuesta a la dependencia, aunque la misma sea leve, aparece la selectividad a través de la evaluación de las limitaciones funcionales. Más aún, si bien CP-CA se desarrolló en el marco de una matriz ampliada del cuidado, con una lógica de intervención estadocéntrica, expresada en algunas de las políticas inclusivas que se mencionaron anteriormente (que ampliaron derechos de las personas mayores que reciben cuidados y de quienes brindan cuidado), no se profundizaron las herramientas para su universalización. En este sentido, el propósito del subprograma no es llegar al conjunto de las personas mayores que requieren cuidados. En efecto, resulta limitado quién accede y quién no, sumado al desconocimiento de este tipo de cobertura por parte de los afiliados y familiares. No obstante, ofrece una prestación de buena calidad y costosa, y esta es una diferencia notable respecto de los tradicionales programas focalizados destinados a población pobre, que ofrecen pobres prestaciones. Como mencionamos, frente al envejecimiento con dependencia funcional, existe una enorme inequidad porque los cuidados quedan mercantilizados para sectores medios y altos, y familiarizados para sectores bajos, con alta sobrecarga en horas de trabajo doméstico, en general femenino. En este sentido, el programa intenta operar positivamente sobre la reducción de esa inequidad de acceso a servicios de cuidado para sectores de bajos ingresos.

La modalidad de adjudicación de las viviendas es en comodato, lo que implica no solo la gratuidad de las mismas, sino que el Estado se reserva un parque habitacional para futuros solicitantes. Por lo tanto, los residentes no pagan alquiler, solo gastos básicos, como servicios y expensas. Esta modalidad resulta novedosa en términos de política pública habitacional en la medida en que supone una vivienda real para satisfacer ese derecho pero sin implicar propiedad, e invita a pensar en los inmuebles ociosos que dispone el Estado y pudieran

destinarse a Infraestructuras del Cuidado. Ahora bien, presenta el desafío de dar respuesta a las necesidades de cuidado ante la inevitable dependencia de la población objetivo a medida que avanza la edad. Para ello, el contrato de comodato resuelve –no exento de polémica–, la cesación del mismo en caso de muerte de la persona afiliada, internación en II Nivel y que como consecuencia presente una dependencia moderada avanzada o severa, asignación de una residencia de larga estadía o problemas de convivencia y no cumplimiento de lo establecido en el reglamento de convivencia (Resolución N° 858/2021, PAMI). De este modo, el mismo Estado, a través de PAMI, se obliga a brindar un servicio de cuidado adaptado a la dependencia funcional, en el marco de su oferta de servicios existente.

Transformar los niveles de desigualdad presentes en la provisión de servicios públicos para las personas mayores requiere de una coordinación intersectorial de diversas áreas estatales, tanto horizontal como vertical. Se trata de incorporar no solo áreas sustantivas, como las de salud, sino también de obras públicas, de manera integral, conforme a la *expertise* con la que cuenten. En este sentido, CP-CA constituye una respuesta coordinada de manera integral, entre PAMI –organismo encargado de proporcionar cobertura de salud y social a la población jubilada y pensionada del Sistema Nacional de Previsión Social– y el MDTYH –organismo a cargo de las políticas de desarrollo de vivienda, hábitat e integración socio urbana– a una problemática transversal. Este tipo de coordinación implicó además que ambos organismos construyeran una visión compartida sobre el problema social a abordar, evitando ausencias y superposición de acciones entre ellos. En este sentido, CP-CA se encuadra en el paradigma de los derechos humanos en la vejez, tal como lo plantea la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Ley N° 27360), la cual establece la adopción de políticas de promoción del derecho a la vivienda y el acceso a la tierra reconociendo las necesidades de la persona mayor y la prioridad en la asignación a aquella que se encuentre en situación de vulnerabilidad (Resolución N° 152/21).

Para evitar ausencias y superposición de acciones, PAMI tuvo entre sus responsabilidades, no solo identificar la problemática y solicitar cooperación al MDTYH en su resolución, sino definir los criterios de selección de la población beneficiaria, financiar el equipamiento necesario para la puesta en funcionamiento de cada centro de día, así como suscribir con los municipios y provincias los convenios prestacionales correspondientes para que estos pudieran afrontar los gastos de funcionamiento y de personal de cada centro de día. En tanto que el MDTYH tuvo la responsabilidad de diseñar, promover y financiar a los entes ejecutores la ejecución de proyectos de vivienda con sus instalaciones en espacios comunes y centro de día. La autoridad de aplicación fue la Secretaría de Hábitat del MDTYH, que articuló con la Secretaría General de Derechos Humanos, Gerontología Comunitaria, Género y Políticas de Cuidado de PAMI durante la fase de diseño del subprograma, de modo que se contemplara desde un inicio a las personas que se acercarían a esos espacios como así también a quienes desempeñarían sus trabajos allí. Cabe destacar que con la creación de dicha Secretaría, PAMI

otorga jerarquía a las políticas de cuidado y género por primera vez en su historia, y se alinea con la agenda del gobierno.

Ahora bien, no obstante esta coordinación horizontal inicial, las impresiones recogidas en el diario de campo dan cuenta que la articulación entre ambos organismos no continuó durante el resto del ciclo de la política pública (implementación, monitoreo y evaluación), en detrimento de la misma. Tanto es así, que no se llevaron a cabo instancias conjuntas de monitoreo; PAMI solicitó a las Unidades Ejecutoras adecuaciones edilicias en los centros de día próximos a finalizar, a costa del tiempo y costo asociado a ello; no se consideró el financiamiento de los espacios comunes de la zona de viviendas colaborativas, siendo el Ministerio de Desarrollo Social quien otorgó los subsidios para la compra del equipamiento (si bien el monto fue insignificante en términos de inversión total); y raramente los titulares de los organismos participaron de manera conjunta de las inauguraciones de las obras, visibilizando las disputas entre facciones partidarias. El trabajo de campo recoge que entre los motivos que obstaculizaron la acción colectiva se pueden esbozar: la reticencia a la pérdida de poder por parte de los titulares de las carteras (si al poder lo entendemos como la capacidad de actuar con autonomía y discrecionalidad para gastar el presupuesto); las trayectorias partidarias o profesionales muy diferentes, incluso aunque ambos pertenecieran al mismo partido político; y/o la imperiosidad de “gestionar”, que se impone sobre la coordinación, aun a costa de la calidad del gasto.

Para el diseño del proyecto, desde el MDTYH se desarrolló un prototipo centralizado que garantizara un estándar de calidad alto de la infraestructura, adaptable a las diversas regiones climáticas. El modelo contempló la construcción de 32 viviendas (monoambientes y dos ambientes) con espacios comunes para actividades educativas (talleres), deportivas (gimnasio, pileta semiolímpica, postas atléticas) y de recreación (biblioteca en formato papel y digital, parrilla y SUM, huerta orgánica). Cada uno aloja, además, un centro de día con atención de salud primaria y terapéutica, que atiende a la comunidad del lugar. El espíritu del programa era llegar a Cutral Co, en Neuquén, o a la provincia de Buenos Aires, con la misma calidad de infraestructura que en las iniciativas de *co-housing* para personas mayores de los países socialdemócratas.

Para construir los espacios de cuidado se requiere del rol de la nación como nivelador de inequidades en el marco de un país federal y del papel de las provincias y municipios. En este sentido, es importante resaltar que los gobiernos municipales y provinciales tuvieron un papel clave, garantizando un lote y ejerciendo como entes ejecutores ante el MDTYH, y articulando con PAMI la prestación del personal para los servicios de cuidado. Por tanto, esta política expresó un fuerte compromiso político federal para comenzar a reducir las brechas históricas y garantizar el derecho al cuidado de personas mayores.

La cuestión de la equidad territorial fue uno de los criterios que orientó la inversión, como parte de la definición de la progresividad de la implementación, de modo tal de asegurar el ejercicio y acceso a servicios de cuidados de calidad a todas las personas. En el lanzamiento en junio de 2021 se anunció la construcción de 100 proyectos con 32 viviendas y equipamiento distribuidos en ciudades de 23 provincias y 40 municipios de la provincia de Buenos Aires. Esto implicaba la construcción equitativa de 2 conjuntos habitacionales por provincia y 40 en el AMBA, donde reside el 39,1% de la población de 60 años y más. Esta propuesta permitiría multiplicar los centros de día de PAMI: de 40 que tenía en el 2021, pasaría a tener 100 más. Ahora bien, para 2023 se había alcanzado tan solo el 35% de la meta anunciada, entregándose los primeros 3 centros de día con 96 viviendas en las provincias de Catamarca y Salta y encontrándose en ejecución 32 centros de día con 1.032 viviendas en Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán (Memoria del Estado, 2023). Por ello, en términos de cobertura resultó residual, alcanzando aproximadamente solo a 2.100 afiliados a través del centro de día y brindando solución habitacional a 1.820 personas. Sin embargo, desde la perspectiva de la distribución territorial se cumplió parcialmente el objetivo, dado que un 36% de las obras se localizan en ciudades del Norte Grande y un 33% en el Gran Buenos Aires, las zonas de mayor vulnerabilidad según los indicadores de priorización del MDTYH (Base de datos Habitans de la Secretaría de Hábitat del MDTYH, consultada el 13/02/2024).

A nivel presupuestario, cabe mencionar que, si bien la inversión en materia edilicia efectuada por el MDTYH fue la más significativa –tanto que implicó el 80% de la inversión total–, en términos relativos, la cuota asignada dentro de la cartera ministerial apenas alcanzó el 2% (Sistema de Información Financiero e-Sidif al cierre del ejercicio 30/12/2021, consultado el 13/02/2024). Más aún, las entrevistas informales con funcionarios del MDTYH advierten que en el marco de las elecciones presidenciales en 2023 y el recorte de transferencias previstas a distintos gabinetes por parte del Ministerio de Economía por motivo del pago de la deuda al FMI, el subprograma vio reducido su presupuesto en detrimento de otros programas, como el “Pro.Cre.Ar”, con mayor visibilidad política e inmediatez en la ejecución presupuestaria al tratarse de una política de créditos hipotecarios y no de construcción de obra nueva, con plazos de ejecución que superan los 270 días. Por su parte, la inversión en equipamiento para el centro de día y prestaciones efectuadas por PAMI representó tan solo el 19% de la inversión total. Esto evidencia el peso relativo de la inversión en obra pública respecto de las prestaciones de servicios a la hora de diseñar e implementar este tipo de políticas de Infraestructura del Cuidado. Además del horizonte temporal, ya que la inversión en obra pública implica plazos que trascienden largamente un período de gobierno. Claro está, no se trata de un programa de transferencia de ingresos, requiere de un proceso de planificación estratégica y de la asignación sostenida de una porción del presupuesto a estas obras.

A los fines de cerrar brechas de desigualdad de cuidados y género, y en términos de redistribución del mismo, CP-CA promueve la asunción de la responsabilidad del Estado en la provisión de cuidados y, correlativamente, resignifica la responsabilidad de la familia en su provisión, contribuyendo a la desfamiliarización de los mismos. Su diseño dual –de centro de día y viviendas colaborativas– permite, por un lado, a través del Centro de Día, promover la inclusión y la rehabilitación psicosocial de los adultos mayores en una institución contratada a tal efecto, que ofrece un programa de actividades a cargo de un equipo interdisciplinario. Al brindar atención diurna, se ofrece contención para las personas mayores con dependencia leve que requieren cuidados específicos y también a la familia y a las personas que proveen los cuidados. Además, permite que la persona mayor vuelva a su domicilio, protegiendo así el derecho a envejecer en la propia comunidad y conservar allí las funciones, relaciones, roles y pertenencias significativas. Por otro lado, a través de las viviendas colaborativas, se ofrece una residencia a personas mayores autoválidas o con dependencia leve que no cuentan con los recursos económicos para alquilar una vivienda propia y deben residir con sus familiares y/o amigos, favoreciendo así la producción de efectos de desfamiliarización en la organización social del cuidado. En este sentido, uno de los aspectos más destacados de este tipo de políticas de infraestructura del cuidado es el pasaje del enfoque familista del cuidado al enfoque de la corresponsabilidad a través del servicio de cuidados que brinda.

Además, también se observa que contribuye a reducir las brechas de género, incidiendo en la pobreza de tiempo, al liberar tiempo de cuidado para la inserción laboral o el estudio, y entre sectores socioeconómicos, al brindar una oferta pública para aquellos que suelen recurrir al mercado. En términos de tiempos, la concurrencia de personas mayores al centro de día implica que sus familias recuperan ocho horas diarias para otras actividades, sabiendo que la persona concurrente recibe cuidados específicos. En relación al dinero, PAMI cubre la totalidad de la prestación y no se requiere de gasto de bolsillo. La inclusión de la propuesta de centro de día alivia la carga de cuidado y desmercantiliza los cuidados, que de otra forma las familias los tendrían que proveer o buscar en el mercado.

La inversión realizada en infraestructura del cuidado promueve el crecimiento económico nacional y la generación de empleo, no solo por el rol que la obra pública tiene como motor económico, sino por la potencialidad que el sector de cuidados tiene en la economía. El valor económico del trabajo de cuidado es del 15,9% del PBI, lo que la posiciona como la actividad de mayor peso (D'Alessandro et al, 2023). Los resultados obtenidos en el estudio “Inversión pública en servicios de cuidado en Argentina” (Marzonetto et al, 2022) dan cuenta de la relevante generación de empleo que la inversión en el sector podría tener (tanto por efecto directo, como indirecto e inducido). A su vez, la inversión en el sector, permite generar principalmente empleo femenino y con ello reducir tanto la brecha de género de participación en el empleo, como la brecha de ingresos laborales de género (Marzonetto et al, 2022). Los datos extraídos en el desarrollo de las entrevistas informales con funcionarios de PAMI indican que CP-CA genera aproximadamente 51 puestos de trabajo de cuidado directos con enfoque

integral e interdisciplinario por Centro de día. Esto promueve el reconocimiento de los trabajos de cuidado, fomenta la capacitación y la profesionalización de los y las trabajadoras del cuidado, subsanando el déficit de trabajo decente. Para ello, PAMI pone en marcha un programa de capacitación bajo la premisa del buen trato y el derecho humano. No obstante, cabe destacar que el servicio de cuidado se efectúa a través de la contratación de efectores privados. Dicha concentración en empresas expresa una veta de mercantilización del cuidado, a través de la cual se transfiere dinero público al sector privado.

Por último, las observaciones recogidas durante el diario de campo dan cuenta que CP-CA operó como modelo de política pública en la región y como catalizador de otros subprogramas de Infraestructura del Cuidado en el MDTYH. A raíz de su implementación, el MDTYH fue consolidando incrementalmente desde 2021 hasta 2023 un tipo de política que promoviera un hábitat integral con servicios de cuidado para nuevas poblaciones objetivo: personas con padecimientos de salud mental, personas con discapacidad intelectual y mujeres con hijos/as, embarazadas y personas LGBTQ+ con problemas de adicciones. De igual modo que con CP-CA, dichos programas surgieron al calor de la “demanda” de organismos estatales que buscaban “resolver” intersectorialmente problemáticas de hábitat integral que marcaran puntos de ruptura con el modelo tradicional asilar y se inspirarán en una matriz inclusiva y de derechos.⁶ Si bien no todas estas experiencias lograron cristalizarse en políticas públicas –en parte por la falta de voluntad política y la descoordinación entre las carteras–, ello da cuenta del carácter innovador del área de vivienda, ya que no solo pretende dar respuesta masiva al déficit habitacional, sino incorporar como población objetivo a aquellos más afectados por las condiciones de desigualdad.

6. Desafíos en el diseño e implementación de políticas de infraestructura del cuidado para personas mayores

A luz del análisis de la experiencia de CP-CA, en esta sección se presentan las siguientes contribuciones originales. Por un lado, se identifican los principales desafíos en el diseño y la implementación de políticas públicas de infraestructura del cuidado para personas mayores en el país; por otro, se proponen líneas de abordaje de intervención a los efectos de lograr que la provisión de servicios de cuidado de calidad sea más justa e igualitaria.

6.1. Determinar la demanda potencial y la brecha de inversión

El diagnóstico sobre la oferta de servicios de cuidados para personas mayores en Argentina muestra que existe una brecha importante entre la oferta y la demanda de servicios de cuidado. Por ello, es fundamental determinar en primer lugar cuál es la demanda potencial de las personas que requieren cuidados, y qué tipo de cuidados requiere (leve, medio, alto), ya que permite dimensionar las brechas de inversión en infraestructura, en función de la distribución territorial. Asimismo, es fundamental avanzar en el registro y reglamentación de las residencias

en todo el país que se encuentran sin habilitar y sin fiscalizar, a los fines de implementar estándares de calidad básicos en todas las residencias.

6.2. Ampliar la cobertura federal

La creación de nuevos servicios y la ampliación de la cobertura de servicios existentes que aseguren el acceso al cuidado de calidad de quienes lo requieran en todo el país debe ser la ruta prioritaria a la hora de reducir la carga de cuidados de personas mayores de los hogares. Esta alternativa debe ser priorizada ante la posibilidad de realizar transferencias monetarias para el cuidado a las familias. Si bien CP-CA se propuso ampliar la cobertura de servicios de cuidado para personas mayores autoválidas o con dependencia leve, con un criterio de distribución territorial que priorice las provincias con mayor población en vulnerabilidad económica, para el 2023, había apenas alcanzado el 35% de la meta anunciada. Ahora bien, visto que las obras de infraestructura del cuidado para personas mayores requieren de una inversión y metas con un horizonte temporal que supera la gestión de un gobierno, en paralelo, se puede avanzar en convenios que promuevan la incorporación de residencias privadas existentes a la cobertura de PAMI. Visto que la mayoría de las residencias de larga estadía son privadas y que el porcentaje de residencias bajo convenio del PAMI oscila alrededor del 16,3% del total de instituciones de larga estadía (Mapa Federal del Cuidado, MMGyD, 2023), avanzar en una rápida ampliación de la cobertura de servicios a través de una articulación público-privada en un país donde el 62% de los adultos mayores están incluidos dentro un sistema de seguridad social a través de PAMI, no es un dato menor.

6.3. Profundizar y diversificar los servicios de cuidado en función de la limitación funcional y la necesidad de cuidado

Se requiere avanzar en el desarrollo de un conjunto tipológico amplio de servicios de cuidado que permitan dar respuesta a las distintas limitaciones funcionales y necesidades de cuidado a medida que avanza la edad de las personas (clubes de día, centros de día, viviendas tuteladas, viviendas colaborativas, residencias para personas con dependencia leve, residencias de larga estadía para personas con dependencia alta, etc.), entre otros esfuerzos. Pero también es necesario aumentar los servicios de cuidado a domicilio (que pueden tener distintas variantes), y sobre todo, avanzar en la definición e implementación de estándares de calidad básicos. A través de una oferta diversificada de servicios de cuidado para personas mayores, no solo se pueden reconocer los trabajos de cuidado y generar nuevos empleos registrados y regulados, sino jerarquizar la formación en geriatría y gerontología, que al momento escasea en nuestro país.

6.4. Consolidar mecanismos de coordinación

En general, la falta de articulación y coordinación entre políticas públicas es un factor que suele explicar sus pobres resultados (Oszlak, 2013). Los problemas sociales casi siempre son transversales pero las políticas que pretenden actuar sobre ellos se conciben en el marco de compartimentos estancos, con escaso diálogo entre unidades de gobierno que deberían cogestionar la solución de esos problemas transectoriales. La cuestión del desarrollo de infraestructuras del cuidado para personas mayores que promuevan la corresponsabilidad social y de género, no es únicamente un problema de “obra pública”: se relaciona de manera compleja, entre otros aspectos, con cuestiones de protección social, salud, impositivas, laborales, que, por lo general, son atendidas y resueltas de manera desintegrada por diferentes agencias burocráticas (Salud, Obras Públicas, Desarrollo Social, PAMI, etc.). De este modo, se produce una total desarticulación entre herramientas de política sustantiva, administrativas, tributarias, de regulación y de política económica activa. Las dificultades de coordinación se potencian aún más si los ministros, o los equipos de los ministerios que deben coordinar, no se tienen confianza, o el tiempo que se invierte en coordinar y la pérdida de autonomía en las decisiones asociadas a la coordinación pueden reducir la velocidad de ejecución, lo que puede ser costoso para un ministro (Acuña, 2009). Por ello, para garantizar la sustentabilidad de la política pública es fundamental implementar instancias de coordinación horizontal en todas las fases (diseño, implementación, monitoreo y evaluación) con un alto grado de institucionalización, pero también de un fuerte ejercicio de liderazgo político por parte de las máximas autoridades gubernamentales. Este tipo de coordinación implica construir una visión compartida sobre el problema social a abordar evitando ausencias y superposición de acciones.

6.5. Implementar una perspectiva generacional

Diseñar políticas de cuidados con perspectiva generacional supone pensar en las personas mayores no solo como sujetos de derechos, sino como actores y productores de sus propias políticas. Por lo tanto, requieren de la participación de las personas mayores cuidadoras y cuidadas en el diseño, la implementación y evaluación de las políticas. Asimismo, es necesario superar la visión estadocéntrica e ir hacia el reconocimiento de las ampliaciones de lo público, incorporar lo público-comunitario, lo público-social, lo público no estatal. Esto permitiría aprovechar las capacidades de las personas mayores existentes en el territorio y contrarrestaría la fragmentación y superposición, tan frecuentes en las políticas públicas. Por último, se debe pensar en políticas públicas que generen igualdad reconociendo la diferencia, es decir, que reconozcan que existen distintos tipos de “vejeces” más que una “vejez” unívoca. Construir un común sin negar las diferencias o buscar homogeneizarlas.

6.6. Garantizar la sostenibilidad de la inversión

Una condición básica para instalar y consolidar políticas públicas de infraestructura del cuidado para personas mayores consiste en avanzar en la creación de sistemas integrales de cuidado, que aborden la problemática de los cuidados de manera integral y hagan viable y sostenible su financiamiento. En Argentina y en la región, este resulta ser un desafío no menor: en un contexto donde el péndulo político y la inestabilidad macroeconómica azotan la región, esto supone generar o incrementar la asignación de recursos presupuestales que garanticen la sostenibilidad financiera de las políticas de cuidado, ya que no se puede pensar en avances solamente con las actuales fuentes disponibles. Los modelos de financiamiento con base en fondos públicos de rentas generales, como el CP-CA, tienen el riesgo de que el financiamiento del programa pueda verse comprometido en períodos de gobierno donde cambien las prioridades políticas, tanto en relación con el direccionamiento del gasto como al abatimiento del déficit fiscal.⁷ Ello puede llevar a que los gastos para solventar el sistema no queden dentro de los objetivos principales y, por lo tanto, la disponibilidad de recursos sea una fuerte limitación para sostener y expandir el sistema. El financiamiento para sostener estas iniciativas debería pasar por un fondo de solidaridad intergeneracional de cuidados, que procure una adecuada combinación de los recursos de rentas generales, contribuciones específicas y de aseguramiento; combinados también con pagos directos de las familias de las personas usuarias, desde una lógica de corresponsabilidad (ONU Mujeres, 2022). Asimismo, desde CEPAL (2022b) se propone una estrategia para fortalecer los ingresos públicos de forma progresiva y eficaz, incluyendo, entre otras medidas, el refuerzo del impuesto a la renta de las personas físicas, la ampliación del alcance de impuestos sobre bienes inmuebles y patrimonio.

7. Consideraciones finales

En los apartados anteriores se abordaron conceptos claves en lo que respecta a la vinculación entre la incorporación de las políticas de infraestructura del cuidado para personas mayores a la agenda de gobierno y su relación con los esfuerzos para combatir la reproducción de las desigualdades de cuidado, de género, generacionales y territoriales. A pesar de que desde los campos de la producción teórica y de la gestión pública, el concepto de políticas de infraestructura del cuidado se encuentra en pleno proceso de construcción, tiene un rol central para garantizar la provisión de servicios públicos de calidad, en especial ante la fuerte mercantilización y familiarización en la provisión de servicios de cuidado, produciendo desplazamientos y reacomodamientos entre las esferas del cuidado. Observamos que, si bien en la región se han registrado importantes avances que han permitido a muchos países sentar las bases para la creación de sistemas públicos de cuidados, el cuidado sigue dependiendo de las familias.

Argentina parte de un déficit de servicios de cuidado de calidad y gratuitos destinados a personas mayores que presiona sobre la economía de los hogares y ello, combinado con la desigual e insuficiente cobertura de los servicios privados, genera una carga de trabajo no remunerado sobre las familias que recae mayoritariamente en las mujeres. Además, la escasez de dispositivos para personas mayores autoválidas o con dependencia leve, sumada a la situación de vulnerabilidad económica, hace que muchas se institucionalicen sin criterio clínico.

Con la asunción del Frente de Todos en 2019, el cuidado se incluyó en la agenda pública entendiéndolo como problema transversal a las posibilidades de ejercicio de los derechos de las mujeres. Asimismo, se redefinió el rol tradicional asignado a las áreas de obras públicas y se crearon programas específicos que instalaron la construcción de obras en todo el territorio nacional, promoviendo el derecho al cuidado y garantizando estándares básicos de calidad de vida de la población.

En este marco, el MDTYH, en conjunto con PAMI, implementó en 2021 CP-CA. Los resultados del análisis evidencian la potencialidad de la infraestructura del cuidado para personas mayores en la reducción de brechas de desigualdad de cuidado, de género, generacional y territorial. Su diseño dual –de centro de día y viviendas colaborativas– amplió e instaló una nueva tipología en la oferta de servicios de cuidado en Argentina, que contribuyó a retrasar la institucionalización de personas sin criterio clínico, al tiempo que ayudó a luchar contra la soledad, bajo la promoción de derecho al envejecimiento activo. Si bien su cobertura fue residual, alcanzando aproximadamente solo a 2.100 afiliados a través del centro de día y brindando solución habitacional a 1.820 personas, siendo marginal en relación con la demanda de cuidados existente, su relevancia fue significativa en términos de redistribución de los cuidados con un criterio de corresponsabilidad y protección integral de los derechos de las personas que requieren cuidados y de las que proveen cuidados. La oferta de un centro de día para la promoción de la inclusión y la rehabilitación psicosocial de personas con dependencia leve a cargo de un equipo interdisciplinario profesional, en conjunto con viviendas colaborativas para personas con vulnerabilidad socioeconómica, favorecieron la producción de efectos de desfamiliarización en la organización social del cuidado al liberar tiempo de cuidado a las familias y mujeres.

Sin embargo, aún son muchos los desafíos que se presentan a la hora de diseñar políticas de infraestructura del cuidado para personas mayores en Argentina. En este sentido, se destaca la necesidad de crear un sistema integral de cuidado que aborde la problemática de los cuidados de manera integral y haga sostenible su financiamiento a través de la implementación de un fondo de solidaridad intergeneracional de cuidados. Además, es necesario avanzar en la ampliación de la cobertura de servicios a nivel nacional y en la profundización y diversificación de la oferta programática para abarcar los diferentes grados de dependencia desde una perspectiva generacional participativa y comunitaria que genere igualdad

reconociendo que no existe una única manera de envejecer. Por último, es imprescindible construir mecanismos institucionales que contribuyan a una virtuosa articulación entre las carteras del Estado en todas las fases de la política pública, evitando ausencias y superposición de acciones.

El desarrollo sustentable requiere del diseño de políticas de cuidado que atiendan el envejecimiento con dignidad y el acceso universal a servicios de cuidado gratuitos y de calidad, favoreciendo la redistribución del cuidado con un criterio de corresponsabilidad, perspectiva de género y generacional en todo el territorio nacional.

8. Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2009). Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una Introducción. En C. Acuña (comp.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 9-11). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Amadasi, E. y Tinoboras, C. (2015). *Condiciones de vida e integración social de las personas mayores: ¿diferentes formas de envejecer o desiguales oportunidades de lograr una vejez digna?* Buenos Aires: Educa.
- Argentina, Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades, Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado (2020). *Hablemos de cuidado: Nociones básicas hacia una política integral de cuidados con perspectiva de géneros*. Buenos Aires: Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades.
- Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección Nacional de Transparencia (2021). *10 motivos para invertir en Infraestructura del Cuidado Guía para la acción, la visibilización y la sensibilización*. Buenos Aires: Ministerio de Obras Públicas.
- Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección Nacional de Transparencia (2021a). *Infraestructura del cuidado. Aporte para la toma de decisiones: obras públicas, género y niñez. Documento de trabajo N° 1*. Buenos Aires: Ministerio de Obras Públicas.
- Batthyány, K. (2020). *Miradas latinoamericanas al cuidado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ceminari, Y. (2021). *Incorporación del cuidado de personas mayores en la agenda de gobierno y desfamiliarización del cuidado. El caso del programa Centro de Día para adultos mayores en Argentina de 2003 a 2015*. (Tesis de maestría). FLACSO, Sede Académica Argentina. Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022a). *Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022b). *El financiamiento de los sistemas y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe. Aportes para una recuperación sostenible con igualdad de género*. Santiago de Chile: CEPAL.
- D'Alessandro, M.; Mazzola, R. y Prieto, S. (2023). Economía del cuidado. Infraestructura para cuidar, cuidar para redistribuir. En R. Mazzola (comp.), *Nuevos derechos: infraestructura del cuidado. Conceptualización,*

- brechas, inversión y políticas* (pp. 271-291). Buenos Aires: Prometeo.
- Daly, M. y Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare state. *British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298.
- Esquivel, V. (2011). *La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Faur, E. (2009). *Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: el rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008*. (Tesis de doctorado). FLACSO, Argentina. Buenos Aires.
- Faur, E. y Pereyra, F. (2018). Gramáticas del cuidado. En J. I. Piovani y A. Salvia (coords.), *La Argentina del siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 497-534). Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Guber, R. (2013). *La articulación etnográfica. Descubrimiento y trabajo de campo en la investigación de Esther Hermitte*. Buenos Aires: Biblos.
- Hancock, D. R. y Algozzine, R. (2016). *Doing Case Study Research: A Practical Guide for Beginning Researchers*. Nueva York: Teachers College Press.
- Huanchuan, S. (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Marzonetto, G.; Méndez Santolaria, N.; Pérez Neira, M. y Rodríguez Enríquez, C. (2022). *Inversión pública en servicios de cuidado en Argentina: cobertura de déficits, generación de empleo, esfuerzos fiscales e impactos económicos*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma: la asignación universal por hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mazzola, R. (2023). Capítulo 1. Conceptualización de la infraestructura del cuidado. En R. Mazzola (comp.), *Nuevos derechos: infraestructura del cuidado. Conceptualización, brechas, inversión y políticas* (pp. 25-45). Buenos Aires: Prometeo.
- Mazzola, R.; Contreras, M.; Arena, G. y Acevedo, A. (2023). Capítulo 6. Programa de Infraestructura del Cuidado. El caso del Ministerio de Obras Públicas. En R. Mazzola (comp.), *Nuevos derechos: infraestructura del cuidado. Conceptualización, brechas, inversión y políticas* (pp. 143-179). Buenos Aires: Prometeo.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002). Envejecimiento activo: un marco político. *Revista Española de Geriatría y Gerontología: Órgano Oficial de la Sociedad Española de Geriatría y Gerontología*, 37(2), 74-105.
- ONU Mujeres (2022). Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados. Propuestas para América Latina y el Caribe. Recuperado de https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-10/ES_Informe_FinanciamientoSistemasCuidados_25OCT2022%20v02.pdf
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno* (5), IDRC-RedGEALC-OEA. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.

- Rico, M. N. y Robles, C. (2016). *Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez Enríquez, C. (2007) Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional. En A. Girón y E. Correa (coords.), *Del sur hacia el norte. Economía política del orden económico internacional* (pp. 229-240). Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado: aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Revista Nueva Sociedad*, (256), 30-44.
- Rodríguez Enríquez, C. y Marzonetto, G. (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(8), 103-134.
- Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (2014). *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derecho*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Pautassi, L. (2018). El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68(272), 717-742.
- Razavi, S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in the Development Context. Conceptual Issue, Research Questions and Policy Options*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.

Fuentes documentales

- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2014). *Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012*. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/encaviam.pdf> (visitado el 03/03/2025).
- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021*. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/enut_2021_resultados_definitivos.pdf (visitado el 15/02/2025).
- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022a). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*.
- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2024). *Encuesta Permanente de Hogares. 1er trimestre de 2024*.
- Argentina, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (2001). Resolución N° 559/2001.
- Argentina, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados de la Nación (2021). Resolución N° 858/21.
- Argentina, Presidencia de la Nación (2023). Memoria detallada del Estado de la Nación año 2023. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Argentina, Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación (2021). Resolución N° 2/21.
- Argentina, Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación (2021). Resolución N° 152/21.
- Argentina, Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación (2022). Resolución N° 365/22.

Argentina, Ministerio de Economía de la Nación (2021). Ejecución presupuestaria. Recuperado de

<https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2021> (visitado el 19/02/2025).

Argentina, Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades de la Nación (2023). Mapa Federal del Cuidado.

Recuperado de <https://www.mapageneraldelcuidado.mingenerosgob.ar> (visitado el 19/02/2025).

Argentina, Ministerio de Obras Públicas de la Nación (2021). Resolución N° 252/21.

1. En relación con las políticas que brindan tiempo, la normativa laboral ofrece escasos permisos pagos para el cuidado de personas mayores en la familia, otorgando tres días por año de ausencia justificada. El resto del tiempo se financia como parte de los recursos con los que cuentan los hogares. Si bien es una medida conciliatoria entre la vida laboral y las demandas que acarrea la dinámica familiar, es un instrumento que afecta exclusivamente a la población incluida en el empleo formal. En relación con las políticas de transferencia monetaria, Argentina cuenta con un sistema previsional que en la actualidad presenta una alta cobertura. La cobertura es casi total en el grupo de 75 años y más (97,9%), aunque resulta considerablemente menor en el grupo de menor edad (87%) (Amadasi y Tinoboras, 2015). Si bien las transferencias constituyen un punto de partida para el desarrollo de la seguridad social y de las políticas de cuidado, alivianando el costo económico que las familias destinan al cuidado, no constituyen verdaderos sostenimientos del cuidado (Esquivel, 2011), debido a los montos estipulados (ya que suponen dinero para consumir una canasta de bienes y servicios mínimos que no incluye los costos asociados al cuidado) y a que constituyen medidas generadas para alivianar la situación de pobreza de ingreso de los hogares. [↗](#)
2. Fue creado el 10/12/2019 durante la presidencia de Fernández (Decreto N° 7/2019), implicando la jerarquización de las obras públicas relacionadas con el hábitat como asimismo la instalación en agenda de sus problemáticas. El Ministerio fue disuelto mediante Decreto N° 8/2023 el 11/12/2023, marcando un cambio en la política habitacional del país. [↗](#)
3. En 2002, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud propusieron la estrategia global del envejecimiento activo que se basa en el enfoque de derechos y promueve el empoderamiento de las personas mayores en la sociedad (OMS, 2002). [↗](#)
4. Costa Rica en 2010 inició la Red Nacional de Cuidado para la Infancia y la Persona Adulta Mayor dirigida principalmente a familias de bajos recursos con el objetivo de ampliar la cobertura y calidad de los servicios a partir de la articulación de recursos públicos, privados y de la sociedad civil. En Bogotá, Colombia, se desarrolló el proyecto de las Manzanas del Cuidado, un sistema distrital de obra pública que busca reconocer, redistribuir y reducir la carga de cuidado que cae principalmente en las mujeres, mediante la construcción de espacios que brindan actividades de descanso, instancias de finalización del ciclo lectivo y formación profesional. Uruguay se convirtió, en noviembre de 2015, en el primer país de la región en aprobar una ley del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (Ley N° 19353), que reconoce a los cuidados como un derecho y compromete al Estado a garantizarlo. En Chile, se implementó una política de Condominios de Viviendas Tuteladas para personas mayores autoválidas en 2001. [↗](#)
5. Constituye una línea de acción en el marco del programa "Casa Propia" (Resolución N° 2/2021 del MDTYH). [↗](#)
6. Se destaca el Subprograma Habitar Inclusión (Resolución N° 365/2022), junto al Ministerio de Salud, que tiene por objetivo la construcción de viviendas y espacios comunes para personas que se encuentran viviendo en instituciones de salud mental sin criterio clínico que lo fundamente; el Proyecto de Hábitat Integral para mujeres con hijos, embarazadas y LGTBIQ+ con problemáticas de adicción, en conjunto con SEDRONAR; el Proyecto de Hábitat Integral para personas con discapacidad intelectual, en articulación con ANDIS. [↗](#)
7. Tal es el caso del actual gobierno, donde se profundizaron políticas de recorte y vaciamiento de programas destinados principalmente a mujeres, infancias, personas mayores y personas con discapacidad. [↗](#)



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

Políticas para la educación secundaria obligatoria

Innovaciones en las propuestas de enseñanza en condiciones precarias de trabajo docente en tramas de desigualdad

Bárbara Briscioli

UNO/UBA, Argentina

bbriscioli@gmail.com / ORCID:0009-0004-2860-433X

Susana Schoo

UNO/UBA, Argentina

sschoo@uno.edu.ar / ORCID: 0009-0007-5929-302X

Recibido: 2 de junio de 2025. **Aceptado:** 18 de septiembre de 2025.

Resumen

Esta presentación se inscribe en un proyecto de investigación que indaga en las políticas educativas para la educación secundaria en Argentina y los modos de abordar los desafíos que conlleva la obligatoriedad y universalidad del nivel en una sociedad cada vez más desigual. En el marco de la denominada Secundaria 2030, en la provincia de Buenos Aires se desarrolló el Programa Escuelas Promotoras (PEP), entendido como un analizador de esas maneras de tramitar los desafíos de la obligatoriedad del nivel. El trabajo de campo se realizó en 2022 en dos escuelas del partido de Merlo, donde se recuperaron documentos oficiales e institucionales y se realizaron entrevistas a quienes participaron del programa. En esta presentación en particular caracterizamos el programa y reflexionamos sobre la organización del trabajo docente propuesta: la planificación colaborativa, el tipo y formato de tareas realizadas, los criterios para la elaboración de proyectos y su desarrollo.

El análisis realizado permite entrever que el PEP se presentó con una lógica refundacional apoyado en discursos ligados a la innovación pedagógica. Las entrevistadas enfatizaron el entusiasmo que significó juntarse con otras/os colegas a planificar y evaluar conjuntamente; todas actividades novedosas debido a la forma de contratación y trabajo de las y los docentes del nivel. Sin embargo, se apeló al trabajo interdisciplinar por proyectos o bien a evaluar a las y los estudiantes de manera colegiada; sin formación específica, como si no fueran el resultado de complejos procesos por construir. A partir del material de campo reflexionaremos sobre los modos de organización de los equipos docentes

en condiciones precarias, el tipo y formato de tareas realizadas, los criterios para la elaboración de proyectos y su desarrollo, así como las instancias de evaluación colegiada.

Palabras clave: políticas educativas | educación secundaria obligatoria | organización de la enseñanza | condiciones de trabajo docente | desigualdades

Policies for compulsory secondary education

Innovations in teaching proposals in precarious conditions of teaching work in networks of inequality

Abstract

This presentation is part of a research project that investigates educational policies for secondary education in Argentina and the ways of addressing the challenges that come with its mandatory nature and universality in an increasingly unequal society. Within the framework of the so-called “Secondaria 2030”, in the province of Buenos Aires the Escuelas Promotoras program (PEP) was developed. In our research we understood this program as an analyzer of these ways of processing the challenges of the mandatory level. The field work was carried out in 2022 in two schools in the Merlo Party, where official and institutional documents were recovered and interviews were conducted with those who participated in the program. In this presentation, we characterize the program and reflect on the proposed organization of teaching work: collaborative planning, the type and format of tasks carried out, the criteria for project design, and their development.

The analysis carried out allows us to see that the PEP was presented with a refounding logic supported by discourses linked to pedagogical innovation. The interviewees emphasized the enthusiasm that came with getting together with other colleagues to plan and evaluate together; all new activities due to the way the teachers at the level are hired and work. However, interdisciplinary project work was used or students were evaluated collegially; without specific training, as if they were not the result of complex processes to be built. Based on the field material, we will reflect on the ways in which teaching teams are organized in precarious conditions, the type and format of tasks carried out, the criteria for the preparation of projects and their development, as well as the instances of collegiate evaluation.

Keywords: educational policies | compulsory secondary education | organization of instruction | teachers’ working conditions | inequalities

1. Introducción

En este artículo socializamos algunas reflexiones sobre los modos en que se abordaron las políticas educativas para la educación secundaria a partir de la sanción de su obligatoriedad legal en 2006 a nivel nacional y en 2007 en la provincia de Buenos Aires. Ellas se inscriben en una investigación sobre el Programa Escuelas Promotoras (PEP), desarrollado en la provincia de Buenos Aires entre 2018 y 2021.¹

El análisis de este caso permite abordar algunos tópicos que han sido recurrentes en las políticas para garantizar la obligatoriedad de la escuela secundaria en Argentina a lo largo de las últimas dos décadas y que están presentes en el PEP: la creación de roles docentes de acompañamiento a las trayectorias de las y los estudiantes, la pretensión de innovación en las

formas de organización de las prácticas docentes, la generación de espacios interdisciplinarios, entre otros. Ello se enmarca en la normativa aprobada en el Consejo Federal de Educación en 2009 que se orientó a reorganizar la educación secundaria a partir de pensar una nueva institucionalidad: desde plantear la concentración horaria de docentes, propiciar cambios en los diseños curriculares hasta dar pautas generales para modificar el régimen académico, y con él, formas de enseñanza, evaluación y acreditación, entre otros (Schoo, 2013). Si bien la LEN establece que se propiciaría la designación por cargo docente y/o la concentración horaria, ello no se concretó en una política integral. Con un tono más enfocado en los aprendizajes, traccionado por las evaluaciones estandarizadas, y con la introducción de la emocionalidad en las prácticas pedagógicas, el gobierno nacional del período 2015-2019 tendió a centrar sus propuestas para la educación secundaria en el trabajo por proyectos entre docentes de distintas áreas sin que tampoco se avanzara en políticas universales para modificar sus condiciones de trabajo.

Como ha sido estudiado (Espinoza, Galli y Sadovsky, 2019; Krichevsky, Gagliano y Lucas, 2021), el PEP se inscribe en el marco de estas orientaciones. En esta presentación en particular caracterizamos al programa y reflexionamos sobre la organización del trabajo docente propuesta: la planificación colaborativa, el tipo y formato de tareas realizadas, los criterios para la elaboración de proyectos y su desarrollo.

El análisis se realiza sobre las distintas escalas de la trayectoria de la política (Ball, 2002). Por un lado, la formulación de la política en la escala provincial y su relación con el contexto nacional y la política educativa desplegada por el gobierno provincial. Por otro lado, la implementación en el municipio de Merlo, más específicamente, en dos escuelas de este distrito, donde se abordó la puesta en acto de la política en las instituciones. Las escuelas fueron seleccionadas por ser las dos que participaron desde el inicio de esta política en ese distrito. El trabajo de campo se realizó entre agosto y noviembre de 2022.

2. Abordaje teórico conceptual

La educación secundaria, así como los diferentes formatos que asume en vistas a su universalización, se ha vuelto un tópico central en los debates y las propuestas de política educativa en las últimas décadas, de la mano de la ampliación de la concepción de educación básica. En nuestro país, la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 amplió la obligatoriedad escolar modificando la estructura académica del sistema educativo, incluyendo dentro de la Educación General Básica a los primeros años de la histórica escuela secundaria. La Ley de Educación Nacional aprobada en 2006 volvió a modificar la estructura académica, retornando a la denominación de educación primaria y secundaria, extendiendo la obligatoriedad hasta la finalización del nivel, posibilitando que cada provincia optara por una duración teórica de cinco o de seis años.

A partir de allí, se desplegaron una batería de políticas educativas con el propósito de cumplir con la obligatoriedad y garantizar el acceso y la permanencia de las y los jóvenes en la escuela (Briscioli, 2023). Ahora bien, son ya conocidos los importantes desafíos de extender la obligatoriedad escolar a un nivel que históricamente no se pensó “para todos”, en que se ha naturalizado y legitimado como parte de sus exigencias la pirámide educacional, en donde existe una importante diferencia en la cantidad de jóvenes que ingresan y quienes logran egresar. En tiempos en los que la educación secundaria se formulaba en los marcos normativos, la producción académica también fue prolífera. Terigi (2008) problematizó tempranamente la matriz organizacional del nivel ilustrada con la imagen del “trípode de hierro”: una organización por disciplinas, la formación docente por disciplina y su designación por hora cátedra. Justamente esta matriz que está en la base de las dificultades de transformación del nivel no ha sido alterada.

En este escenario, el derecho a la escolarización se amplió de la mano de diversos programas nacionales y provinciales, así como de estrategias institucionales relacionadas con la revinculación, ingreso, permanencia y terminalidad escolar de la educación secundaria (Montesinos y Schoo, 2015). Al respecto, las formas que ha tomado este proceso de ampliación plantean una tensión para la universalización del nivel, dado que por un lado, las políticas educativas de gran escala han optado por acoplarse a la matriz organizacional de la escuela secundaria, y por ello, con modificaciones de bajo alcance. Al mismo tiempo, las transformaciones más sustantivas en el modelo organizacional y pedagógico han tomado la forma de iniciativas acotadas, las cuales logran cierto impacto favorable en la población destinataria, aunque en pequeña escala en relación con el problema que pretenden atender (Terigi, Briscioli, Scavino, Morrone y Toscano, 2013).

En todos los casos, las maneras en que se han abordado los procesos de escolarización en el nivel han estado atravesadas por políticas orientadas a la denominada inclusión escolar, apostando a favorecer trayectorias continuas y completas, en aras de garantizar el derecho a la educación de las y los jóvenes haciendo foco en los sectores más vulnerables. Sin embargo, en los discursos políticos, en las normativas y en los cotidianos, ellos han encontrado sentidos diversos y hasta contradictorios.

La perspectiva de “trayectorias de la política” desarrollada por Stephen Ball constituye un aporte sustantivo en esta línea (Ball, 2002; Miranda y Lamfri, 2017; Bocchio y Miranda, 2018). Este autor propone visibilizar las trayectorias de las políticas a través de las “arenas” en las cuales se definen o se ponen en acto, considerando los diversos contextos de realización de la política: el “contexto de influencia”, el “contexto de producción de los textos de las políticas”, el “contexto de la práctica”, el “contexto de los efectos” y el “contexto de las estrategias políticas” (Ball, 2002; Beech y Meo, 2016; Kravetz, 2012; Mainardes, 2006; Miranda, 2011).

En particular, la noción de “puesta en acto” en el contexto de la práctica permite abordar las políticas educativas desde el punto de vista de sus efectos en las instituciones educativas (Bocchio, Grinberg y Villagran, 2016). Así, esta perspectiva teórica y metodológica permite “superar las visiones lineales y simplistas de la ‘implementación’, en las cuales se analizan las políticas como una producción acabada del estado que las escuelas implementan o no” (Beech y Meo, 2016: 3). Este marco conceptual resulta potente para comprender los sentidos que se construyen desde las instituciones educativas sobre las políticas y programas y cómo actúan en los cotidianos escolares, atendiendo a la capacidad de agencia de los sujetos tal como analizaremos a partir del trabajo de campo realizado en dos escuelas secundarias emplazadas en Merlo, provincia de Buenos Aires.

3. Abordaje metodológico

El proyecto de investigación es de corte cualitativo, orientado a describir e interpretar los sentidos construidos y definiciones establecidas por parte de las políticas educativas para la escuela secundaria en sus múltiples trayectorias y escalas, buscando abordar en forma densa y compleja las diversas formas en que las políticas educativas se definen, desarrollan, implementan y materializan en las escuelas. Desde la perspectiva interpretativa, el interés está puesto en la posibilidad de conocer, describir y comprender los sentidos que asume la política en los contextos que configuran la trayectoria y en las distintas escalas. Esto supone considerar los procesos, los sujetos y sus prácticas, y los sentidos o significaciones que les otorgan, buscando identificar singularidades y recurrencias con el propósito de poder dar cuenta de las heterogeneidades y complejidades, más que construir una imagen de integraciones armónicamente consensuadas que no se ajustan a la realidad (Achilli, 2010).

En el desarrollo de la investigación se combinan diferentes técnicas de obtención de datos. En un primer momento se realizó un relevamiento documental exhaustivo en el conjunto de las escalas, trabajando con documentos de organismos y agencias internacionales y regionales, documentos oficiales y legales nacionales y provinciales, y documentos de tipo operativo y pedagógico a nivel distrital y escolar. Se realizaron entrevistas en profundidad a responsables de la política provincial y, para la escala escolar, se seleccionaron dos escuelas de gestión estatal que participaron en el Programa desde su primer año de implementación en la Región Educativa N° 8 de la provincia de Buenos Aires, área de incumbencia de la Universidad Nacional del Oeste. La escuela 1 está localizada en el centro de Merlo y su edificio se encuentra distribuido en distintas plantas y es compartido por distintas instituciones. La escuela donde se realizó trabajo de campo funciona en el turno vespertino y su población estudiantil, según nuestras entrevistadas, son de barrios periféricos del partido, y la población que atiende, muy vulnerabilizada. La escuela 2 funciona en el turno mañana y tarde, y está localizada en la trama urbana de la localidad de Merlo. Según nuestros informantes, es una escuela que nace a partir de la extensión de la obligatoriedad escolar de los años noventa a partir de una escuela primaria, que actualmente linda con su edificio y de la cual se nutre su matrícula. Es una

escuela de un curso por año, en cada uno de turnos mañana y tarde, a la que asisten jóvenes de distintas localidades, algunos del mismo barrio donde está la institución y, en una proporción importante, de barrios más alejados. Según nos informaron, esto se debe a que es una escuela a la que “se elige ir”. Es una escuela pequeña, de una planta y de un aula por curso, con una dirección y sala de profesores pequeñísimas, y no cuenta con otros espacios comunes. Aparentemente, se habían sumado al PEP bajo la promesa de mejoras edilicias.

El trabajo de campo se realizó en el segundo semestre de 2022, es decir, cuando la implementación del programa ya había finalizado. En las escuelas conversamos inicialmente con ambas directoras y nos facilitaron la realización de entrevistas con actores que habían participado en la concreción local del PEP, inclusive nos ofrecieron los contactos de directivos y docentes que ya no se desempeñaban en la escuela. Es importante destacar que además de las búsquedas de normativa y documentos producidos desde el gobierno provincial, en las instituciones también nos facilitaron proyectos; pero, fundamentalmente nos prestaron su tiempo para conversar largamente sobre las experiencias vividas. En este sentido, “lo que hace y dice el informante no es ni puede ser una descripción global ni mucho menos la descripción teórica de lo real” (Guber, 2005: 79). Nos apoyamos en esta perspectiva teórico-metodológica en la que no se toman las voces de las entrevistadas como lo “real”, dado que

el informante es parte activa de un proceso social que lo determina pero al que, a su vez, contribuye activamente; y sus puntualizaciones revelan esta participación abierta y contradictoria donde los disensos entre informantes y entre lo que se dice y lo que se hace no son definiciones cerradas sino en proceso, desempeñando un papel productivo de lo real cuya lógica hay que desentrañar (Guber, 2005: 80).

A su vez, al tratarse de un programa concluido, nuestras informantes debieron evocar eventos del pasado que suelen apoyarse en situaciones con mayor carga emotiva que en otras más triviales. Muchas veces la evocación de hechos del pasado es confusa, pues se entremezclan recuerdos y vivencias que vuelven con distintos énfasis, lo cual impide precisar cierta información de aquellos acontecimientos (Briscioli, 2013). Asimismo, en esta reconstrucción se ponderan y valoran experiencias contrastándolas con otras más recientes.

4. Sobre la propuesta pedagógica del PEP

Como muchas otras políticas jurisdiccionales del período (Landau, Morello y Santos Souza, 2019; Steinberg, Tiramonti y Ziegler, 2019), el PEP tuvo como propósito “implementar modificaciones en el formato de la escuela secundaria”, “promoviendo otras formas de organización para enseñar y aprender” con el fin de favorecer la trayectoria escolar de las y los estudiantes. Desde una perspectiva crítica respecto de la escuela secundaria, en particular en

las formas de enseñar ancladas en la transmisión de contenidos y la evaluación sobre ellos, se propuso, desde quienes participaron en el diseño de esta política, “darle una vuelta a esta escuela secundaria”, para que la enseñanza se centrara en capacidades, tal como fue definido en la Resolución CFE N° 330/17.² Parte de la propuesta se hizo sobre lo construido previamente en el Plan de Mejora Institucional (PMI),³ retomando experiencias en las que se habían pensado otras formas de enseñar y de evaluar de manera colegiada en función de lo establecido por la Resolución CFE N° 93/09. Un aspecto central al respecto fue contar con un tiempo de trabajo común que permitiera superar el trabajo individual y fragmentado propio de la escuela secundaria. Ese espacio compartido, entonces, debía tener un encuadre de trabajo que favoreciera un abordaje colaborativo en la elaboración de proyectos comunes de manera de que no se convirtiera en un momento de corrección y/o planificación solitaria, tal como comentó una integrante del equipo provincial.

En sus orígenes se trató de una propuesta de transformación de la escuela secundaria de alcance universal y de implementación escalonada. Tal era la confianza en la propuesta que la estrategia fue comenzar con escuelas que quisieran participar de manera que, al momento de su universalización, hubiera experiencias que provocaran un efecto “contagio” en el resto de las instituciones. Sin embargo, en su devenir se concretó en una política de *doble* baja escala: por un lado, se limitó a pocas escuelas;⁴ y, por el otro, se focalizó en el primer ciclo de la escuela secundaria, debido a las dificultades específicas en el ingreso al nivel y por la discontinuidad que sufrió el programa. Se implementó de manera progresiva: en 2018 en 1° año de la escuela secundaria, en 2019 en 2° año y en 2020 en 3°. Si bien la propuesta original era continuar en el ciclo orientado, en diciembre de 2019 hubo un cambio de gobierno tanto en la provincia como a nivel nacional que determinó no continuar con la expansión y, finalmente, el programa se discontinuó al cierre de 2021. Sin embargo, en los relatos de las y los docentes entrevistadas/os se destaca cómo el empuje inicial de 2018 se fue debilitando en 2019, especialmente por la limitación en los recursos, tal como se explicará más adelante.

De acuerdo con los lineamientos del PEP, las escuelas debían elaborar un proyecto institucional, desarrollar estrategias de articulación con el nivel primario y realizar la “semana de recibimiento” para los ingresantes a 1° año. Asimismo, incorporan tres componentes centrales (Saforcada, Briscioli y Schoo, 2024):

- La creación de una figura específica, el “Profesor Acompañante de las Trayectorias” (PAT). Su tarea consistía en hacer un seguimiento y sostener una mirada integral sobre los jóvenes a lo largo de todo el ciclo básico (volveremos sobre esto más adelante).
- La planificación conjunta para el desarrollo de prácticas pedagógicas a partir de “saberes integrados”, con estrategias de enseñanza y aprendizaje basadas en problemas o proyectos específicos.
- La implementación de una propuesta colegiada de evaluación, acreditación y promoción que incluía la utilización de rúbricas (matrices de evaluación).

Para que se pudieran concretar estos dos últimos componentes, se asignaron dos módulos a cada docente (que equivalen aproximadamente a dos horas reloj) para la realización de una reunión obligatoria semanal fuera del horario escolar para el trabajo colegiado de docentes.

A partir de estos lineamientos, a continuación abordaremos lo documentado en el trabajo de campo que permite entrever la puesta en acto de la política en terreno en torno a: a) las múltiples tareas de “articulación” que recayeron en la figura de las PAT, b) los modos en que las y los docentes despliegan el trabajo colaborativo entre pares para planificar, c) cómo este trabajo colaborativo se plasma en las propuestas de enseñanza; d) y finalmente, las instancias de evaluación colegiada.

5. Las PAT como articuladoras de la política

En otros trabajos analizamos la centralidad de la figura de las PAT en los lineamientos de la política. En el trabajo de campo ello se vislumbra a partir de un vasto conjunto de tareas asignadas y autoasignadas para el acompañamiento de las y los estudiantes (Briscioli y Schoo, 2023). Entre ellas, se destaca que la mayoría de las capacitaciones oficiales tenían como destinatarias a las personas que asumían este rol y a los equipos directivos quienes debían “bajar” las propuestas a las y los docentes.

Para ocupar este cargo se requerían un conjunto de condiciones y cualidades. La primera, que trabajara en la escuela y que fuera elegida a partir de un proyecto presentado a sus autoridades. La importancia de esta condición es que conociera a la comunidad educativa, que fuera colega de las y los docentes, que pudiera participar en las reuniones, que tuviera un arraigo en la escuela. Asimismo, como en otros programas de este tipo, se convoca a esas personas con mucha voluntad de articular acciones con el equipo directivo, docentes, estudiantes y sus familias. Para ello, la normativa fijó la asignación de cuatro módulos para tener a su cargo hasta treinta estudiantes. En el marco de la propuesta del PEP, su rol era insoslayable para que se lograra la “retención absoluta”: que ningún estudiante quedara afuera de la escuela. Para lograrlo, el despliegue de acciones de seguimiento a las y los jóvenes fue vasto: llamar cuando se ausentaban, buscar alternativas dentro y fuera de la escuela para atender a distintas problemáticas por las que estuvieran pasando y hacer un seguimiento de su rendimiento académico, incluyendo aquí el trabajo articulado con sus docentes.

Sobre este último tema, la tarea se desplegó en función de las apropiaciones que cada PAT hizo sobre su rol, del tipo de relación desarrollado con profesores y estudiantes, así como con su propia trayectoria profesional. Al respecto destacamos dos formas de concreción:

nosotras también hacíamos nexos con los docentes. Si un docente, de una planilla de treinta chicos tenía a casi todos desaprobados, imagínate. “Profe, ¿qué está pasando acá?” (PAT, escuela 1).

Y los chicos ya sabían, entonces me venían a decir. A mí me decían prece, me conocen como preceptora. “Prece, ¿sabe qué?, la seño me enseñó tal tema y la verdad que no lo enganché y no lo entiendo, entonces bueno, ya está. Ellos mismos” (PAT, escuela 2).

En el primer caso, la figura de PAT se asocia a ser un canal de comunicación entre las y los jóvenes y sus docentes y hacer, además, cierta revisión sobre las decisiones de acreditación realizadas. Así, un docente con muchos desaprobados era foco de atención y nos preguntamos entonces sobre las estrategias posibles que podrían haber realizado para quedar fuera de ese haz de luz que los iluminaba, tal como documentamos en otras investigaciones (Montesinos y Schoo, 2014). En el segundo caso, la figura de la PAT aparece más asociada a la de una docente particular, de atender a demandas específicas de las y los estudiantes y ayudarles a comprender contenidos de distintos espacios escolares. Esta PAT era docente de primaria y de adultos además de ser preceptora en esta escuela, esas cualidades le daban esa flexibilidad en atender las demandas cotidianas de los estudiantes, de sentarse con ellos a estudiar y de convertirse rápidamente en un referente para ellos, cualidades que también se identificaron en otras investigaciones sobre este programa (Espinoza, Galli y Sadovsky, 2019). Distinto es el caso de las PAT de la escuela vespertina que tenían algunos cursos a cargo, por lo que ese trabajo de conocer a los grupos de estudiantes y a todos los profesores involucrados requirió de mayor tiempo del definido por el programa. En ambos casos, entonces, las actividades asignadas significaron una dedicación mayor a la establecida, asumiendo de manera naturalizada y artesanal cómo afrontar una tarea a la vez mal remunerada y convocante.

Más allá de las particularidades de los perfiles de las PAT, en sus voces aparece el potencial de trabajar en conjunto con docentes y equipos directivos, así como de acompañar a un mismo grupo de estudiantes a lo largo de todo el primer ciclo de la educación secundaria. En especial porque la función asumida iba mucho más allá de lo estrictamente académico, dado que ese acompañamiento también incluía la relación con sus familias y con otras organizaciones de la sociedad civil en función de las múltiples problemáticas que atraviesan los jóvenes. Es ese seguimiento personalizado el que incide en la necesaria articulación con actores de la escuela y externos a ella en función de las necesidades detectadas de los jóvenes, tal como también se documentó en otras investigaciones (Krichevsky, Gagliano y Lucas, 2021). Al respecto, coincidimos con el análisis que plantea que la figura de PAT como referente de docentes, familias y equipo directivo tanto para el seguimiento particular de estudiantes como para la intervención en situaciones grupales (Espinoza, Galli y Sadovsky, 2019): un rol (auto)exigido, que se construye artesanalmente a partir de las múltiples demandas y con condiciones de trabajo precarias.

6. Sobre el trabajo colaborativo o entre ¿pares?

Un aspecto que atraviesa las discusiones en torno a la escuela secundaria refiere a cómo su matriz organizacional –la clasificación de los currículos, el principio de designación de los profesores por especialidad y la organización del trabajo docente por horas de clase (Terigi, 2008)– y el régimen académico que regula la actividad de los y las estudiantes, imponen dificultades específicas a quienes ingresan e intentan permanecer y avanzar en el nivel (Baquero, Terigi, Toscano, Briscioli y Sburlatti, 2009; Briscioli, 2016). En este sentido, el PEP se propuso, sin alterar las formas de designación docente ni resolver la concentración horaria,⁵ abordar las problemáticas diagnosticadas sobre el nivel a partir de sumar dos horas semanales para propiciar encuentros entre docentes. Como veremos, las expectativas en torno a este tiempo eran altas. Se esperó que allí se anudaran un conjunto de temas que superaran el trabajo individual y por disciplina, es decir, que se avanzara en un abordaje de la planificación entre pares de distintas asignaturas bajo el siguiente norte: “La experiencia Escuelas Promotoras se apoya fuertemente en la idea de equipo docente; esto es, de docentes trabajando en conjunto, lo que supone una cultura colaborativa de la enseñanza” (DGCyEa, 2018).

En ese sentido, se valoró en sí mismo ese espacio compartido como momento de encuentro que “posibilita la tarea conjunta y el logro de acuerdos”. Las escuelas debían presentar la agenda (trimestral o anual) incluyendo los temas a abordar en los encuentros. En estas reuniones, especificadas con un minucioso nivel de detalle en la normativa, se debía trabajar sobre distintas dimensiones: 1. La propuesta pedagógica de la escuela, con una planificación que se desarrollaría en el marco del PEP; 2. Actividades de apoyo y de capacitación interna (se especifica que estas actividades podrían ser la lectura de normativa, documentos y bibliografía). 3. Sistematización y autoevaluación: propuesta de autoevaluación de las actividades realizadas por el equipo directivo y los docentes en las horas institucionales. Registro y sistematización de la experiencia.

En las entrevistas realizadas se destacan las dificultades para encontrar un día y horario en que todos los docentes que participaban del PEP pudieran encontrarse. Tal como referencia una integrante del equipo técnico provincial, en las escuelas del interior de la provincia se tendió a hacerlos los sábados en un ambiente más distendido, con asado de cierre. En cambio, en instituciones de las grandes ciudades (como La Plata o del conurbano, como son las escuelas donde realizamos el trabajo de campo) esto fue más complejo. Se tendió a hacerlas en el turno vespertino y en algunas, como el caso de una de las escuelas donde se hizo trabajo de campo, se juntaron los sábados. Las reuniones parecen haberse organizado en el marco del empuje y cierta presión de la gestión provincial e institucional que se concretaron a partir de los márgenes de negociación con las y los docentes.

Quienes participaron de esta experiencia valoran este espacio de trabajo común. En particular para intercambiar información sobre las y los estudiantes, planificar proyectos y realizar las evaluaciones colegiadas: “Todas las semanas hablábamos de los avances y retrocesos que veíamos en los chicos. Capaz yo tenía un chico que conmigo estaba dejando de trabajar pero con otro profe trabajaba re bien y a mí me ayudaba” (Escuela 41).

Como otros programas, el PEP descansa fundamentalmente en el rol activo que debían cumplir los equipos directivos, así como en la figura de los PAT. Se especifica como tarea de la conducción escolar la de propiciar el trabajo interdisciplinario y que “los docentes deben [...] detectar contenidos comunes y abordarlos a través del Aprendizaje Basado en Proyectos” (DGCyEP, 2018a: 7). No se esperaba que todas las materias trabajaran de manera interdisciplinaria pero sí marcar ese horizonte como forma de abordar la enseñanza. Se observa una perspectiva inductiva de este tipo de abordaje entonces, como si el mero hecho de encontrarse e identificar contenidos semejantes y/o complementarios diera como resultado una mirada interdisciplinaria. Se insiste en la planificación de la enseñanza, contemplando diversidad de estrategias en función de las particularidades de las y los estudiantes y en la elaboración de instrumentos de seguimiento y de evaluación de los aprendizajes. Sobre la propuesta pedagógica se especifica que “se busca la construcción de aprendizajes integrados por parte de los estudiantes, a partir de propuestas de enseñanza centradas en la interdisciplinariedad: los saberes coordinados y el aprendizaje basado en la resolución de problemas y la elaboración de proyectos” (DGCyE, 2018b).

En este segundo documento, la propuesta se enmarca en las resoluciones aprobadas por el CFE en el marco de la Secundaria 2030 en las que, sin alterar las condiciones de trabajo docente, se propone un abordaje interdisciplinario y por capacidades:⁶

se propone una enseñanza que, sin dejar de lado las especificidades disciplinares, provoque aprendizajes integrales de los procesos, fenómenos o temas; prácticas de enseñanza que posibiliten a los estudiantes avanzar hacia un aprendizaje global, en donde se integran diferentes disciplinas en base a los saberes y capacidades seleccionados (DGCyE, 2018b: 6).

En el documento sobrevuela una idea que no queda problematizada: en el encuentro entre pares con distinta formación, experiencia y disciplina se pueden identificar de manera casi automática esos “saberes coordinados”. Ellos

se desarrollan sobre saberes disciplinares ya adquiridos, los que se problematizan o se identifican y seleccionan problemáticas con el fin de arribar a una solución o a un producto final. El proceso para llegar a ese resultado requiere de un *trabajo en equipo* que *integrando* los saberes ya adquiridos realice

el *análisis* de las partes/elementos/variables que componen el problema, establezcan las *relaciones* y *correlaciones* entre esas partes y lleguen a la *síntesis* en las posibles soluciones que se propongan para el problema o en el producto logrado. En este proceso no solamente se profundizan los conocimientos, sino que se generan nuevos saberes (DGCyE, 2018b: 7).

Atraviesa a los documentos la idea de que es en el hacer mismo de la tarea en que se van construyendo esas maneras de abordar esta forma de planificación. De hecho se sugiere que los docentes comiencen con temas y proyectos donde se sientan más seguros y que a partir de allí vayan complejizándolos; como si la interdisciplinariedad fuera en sí misma positiva y fácil de concretar en las prácticas docentes, invisibilizando ciertas asumidas jerarquías disciplinares, de antigüedad docente y personales que en ese trabajo conjunto se ponen en juego así como los tiempos necesarios para ese encuentro que requiere el trabajo conjunto. Algo de esta “pedagogía espontánea” puede leerse en la naturalizada manera en la que uno de los directores relata el proceso de elaboración de proyectos:

Bajaban algunos ejemplos. En realidad, yo creo que lo mejor en estos casos, como siempre, es indicar la pauta y dejar que surja del colectivo docente. Y obviamente que como todo arranque cuesta pero cuando uno se animó y se contactó con otro, que se conocían de más tiempo y bajaron su primer proyecto, los demás pudieron empezar a ver de qué se trataba (Director, escuela 1).

Como se planteó más arriba, era en las reuniones semanales donde se debía concretar estos encuentros entre docentes para la planificación conjunta, teniendo al equipo directivo como orientador de la tarea. Las entrevistadas muestran cierto entusiasmo por contar un espacio de trabajo colectivo, donde hacer catarsis en un primer momento y también darse a la tarea de trabajar con otros. “Lo interesante de esto es que [...] ibas a estar con todo el equipo, no era sola. Porque es muy difícil trabajar sola” (PAT, escuela 1). Asimismo, en el devenir de la implementación del PEP, los espacios de trabajo se fueron reorganizando en función de los proyectos concretos que se iban acordando y de la propia dinámica del programa que tendió a reducir la cantidad de profesores que participaban: “Sí, después cambié los sábados a otro día, que no recuerdo cuál porque todos podíamos coincidir de encontrarnos. Pero éramos ocho docentes” (docente, escuela 1). Las entrevistadas concentran su relato en los aspectos positivos de este tipo de trabajo y mencionan de manera imprecisa situaciones conflictivas. De todas maneras, interesa dejar planteado que ese trabajo colaborativo es una práctica a construir y que también está atravesada por el dinamismo propio de las escuelas secundarias, tal como se ha planteado en otras investigaciones donde se documentaron matices de ese trabajo “entre pares” donde la estructura del cargo docente, los aspectos personales y los sentidos construidos socialmente sobre los campos disciplinares se ponen en juego (Ortega, Andrade y Villegas, 2022).

Como en otras experiencias, las docentes mencionan la tardanza en el pago y la incertidumbre que esto mismo generaba. Este dinamismo debe tenerse en cuenta a la hora de analizar cualquier política y, en el caso del PEP, desde la DGCyE se le dio empuje en 2018 y en 2019 hubo recortes: las horas institucionales extra para las reuniones se pagaron solo para las y los docentes de “las materias básicas: Matemática, Sociales, Naturales y Prácticas del Lenguaje. Y ahí se hizo el quiebre” (PAT, escuela 1). Asimismo, hubo importantes demoras en el pago de las horas extras. Ello dificultó el trabajo y fue percibido como algo injusto: “no había derecho porque por ahí un profesor de educación física o un profesor de artística laburaba más que otro profe” (PAT, escuela 1), más allá de las ganas que las PAT y el equipo directivo se esforzaban por imprimir al trabajo.

Es en este encuadre general en el que presentamos las formas de concreción de estos proyectos compartidos que se anclaron en prácticas, acuerdos y formas de trabajo previas y que, en el marco del PEP, cobraron un nuevo sentido.

7. Sobre las propuestas de enseñanza por proyectos

El PEP, como vimos, propuso el trabajo colegiado y la planificación a partir de distintas disciplinas con el supuesto de que el mero hecho de compartir un espacio común y bajar ciertos ejemplos de proyectos interdisciplinarios se pondría en marcha una nueva forma de desarrollar la enseñanza. En las entrevistas con el afán de conocer el modo de la implementación del PEP, conversamos sobre la organización del trabajo de las y los PAT y entre docentes, como se ha analizado. También se considera relevante comprender el tipo de proyectos realizados, como parte sustantiva del despliegue del trabajo en el aula que estaba previsto. En este caso se hará referencia específicamente a los contenidos abordados en el trabajo entre áreas/docentes.

En una de las escuelas, indican que ya venían “trabajando con el aprendizaje basado en proyecto desde el 2012 [...] se implementaba de primero a sexto” (docente de CS, escuela 2). La directora organizaba una reunión plenaria a principios de año para realizar una planificación conjunta. Las horas del PEP, entonces, potenciaron esa labor previa, acotada al primer año: “Y después cuando vinieron las horas institucionales era un golazo porque no solo el seguimiento del proyecto y armarlo, ver qué adelantos, qué retrocesos hay en cada materia, sino también el seguimiento de los chicos” (docente de CS, escuela 2).

En esa línea, otra docente cuenta que, en rigor, el PEP formalizó y dio un nuevo encuadre a experiencias que se venían desarrollando previamente:

la verdad que en la parte de trabajo conjunto me fue muy fácil porque justo trabajo hace muchísimos años con el profe de Construcción [de Ciudadanía]. Nos conocemos hace un montón. Armamos los programas juntos hace un montón de tiempo, entonces eso no nos fue difícil conciliarlo. [...] Cuando él

está viendo Edad Media, yo trabajo romances medievales. Cuando él está viendo descubrimiento de América, nosotros vemos un poco de leyendas, de mitos, lenguas de pueblos originarios. Cuando él está viendo Renacimiento, nosotros vemos Romeo y Julieta. Es ir acompañándonos en eso. Y bueno, después yo sí me sumé a otro proyecto del profe que fue sobre las lenguas. Era esta idea de sacar, era sobre pueblos originarios. Yo más o menos de la parte lingüística que era sacar esta idea de que en Argentina se habla español (docente de PDL, escuela 2).

Específicamente para el PEP, una docente suma la modalidad de trabajo colegiada adoptada en una de las escuelas:

cuando trabajamos con escuelas promotoras, las planificaciones se hacían grupales [...] se presentaban los proyectos [...], y poníamos qué contenidos trabajar de manera conjunta. Es decir, lo que se implementaba en los proyectos también se ponía en la planificación [...] Yo articulaba con matemáticas, naturales, construcción, inglés y artística según el proyecto. Mayormente durante el año trabajábamos todos en conjunto y después había proyectos específicos. Por ejemplo, yo veía Egipto y con la profe de matemáticas y la profe de inglés trabajábamos los conceptos fundamentales desde inglés. Ella podía armar oraciones que yo les pasaba como hipótesis y las armaba con los chicos manejando los tiempos. Desde matemáticas, todo el tema de geometría, que casi siempre lo terminan dando a fin de año, pero mientras estábamos en proyecto lo trabajábamos a mitad de año. Entonces, así íbamos articulando (docente de CS, escuela 2).

Se destaca también la complejidad de las articulaciones forzadas, en este caso por la existencia de un programa, en particular para ciertas áreas disciplinares. Si bien en la escuela ya tenían la dinámica de trabajar por proyectos y con colegas, se considera que en el PEP:

había algunas cosas que venían con calzador, que era como una cierta idea de que había que pensar algo en lo que calzaran todas las áreas, y eso era muy difícil de pensar. [...] Y por ejemplo, inglés. Yo no sé nada de inglés, pero nada. Era muy difícil pensar algo para mí con la profe de inglés. Por ahí a otra profe de lengua se le ocurre, pero me era muy difícil pensar algo juntas. Y viste que siempre te ponen en el mismo departamento, como si fuera... es muy probable que el de lengua sepa español pero el de lengua no sabe inglés muy probablemente. Entonces, era muy difícil pensar algo juntas. Y bueno, no salió (docente de PDL, escuela 2).

En este mismo sentido, otra profesora comenta que “es muy complicado para matemática. Los contenidos quedan descolgados”, y que solo pudo articular con el profesor de Construcción de Ciudadanía,

en un proyecto de violencia de género, mediante estadísticas, hacían gráficos de barra, circulares... inclusive trabajamos con la compu: datos a nivel nacional, de la provincia... Pero, en segundo año es muy difícil relacionar por los temas. Por ejemplo, hubo un proyecto de historia desde la conquista y “no hay datos”, entonces no se podía (docente de M, escuela 2).

En estos relatos se aprecian las apropiaciones que en los cotidianos escolares se realiza de la pretendida interdisciplinariedad: se trata de que cada quien desde su asignatura aborde una temática común. Algo de esto aparecía en la voz de quien fuera equipo técnico provincial:

hay profes que te dicen “hicimos un proyecto buenísimo con todas las áreas”. Ahí ya me da pánico. Si todas las áreas lograron confluír en un proyecto algo está tirado de los pelos. Pero bueno, te dicen no, porque estamos con el universo y entonces en música van cantando la lunita tucumana. Decís bueno, no era eso (risas). Pero a veces te lo cuentan con tanto entusiasmo que decís bueno, no es tan grave que canten la lunita tucumana (equipo técnico).

En la otra escuela, en todo momento se planteó que había mayor adhesión al enfoque del PEP; al menos con las docentes que conversamos.

Yo sabía que tenía que ver con la neurociencia, indudablemente porque este proyecto viene desde la neurociencia, ¿cuál era el objetivo? Acompañar a esos chicos [...], no solamente desde lo pedagógico, lo emocional. Porque me quedaba solo en un área, ninguna nos quedamos en lo pedagógico, sino en lo emocional, en tratar de acompañar a los chicos porque sino te quedas parado solo en un área pedagógica y te estás perdiendo la otra parte. Vuelvo a insistir, si el chico viene con un problema emocional, y eso nos pasa a nosotros también, a veces si vos venís con un problema emocional te llega, imaginate un adolescente, qué te va a querer escuchar. De hecho, nos ha pasado (PAT, escuela 1).

En esta línea, “en los proyectos tratábamos de vincular una problemática que encontramos y veíamos cómo la podíamos abordar. La pensamos, la charlamos, compartíamos lo que teníamos y así lo íbamos armando” (docente de PDL, escuela 1). Las PAT reconocen que iban ayudando para que las temáticas abordadas en los proyectos surgieran en base a situaciones personales de estudiantes y/o de los grupos.

No se trabajan los contenidos aislados sin un sentido. A veces, porque [trabajar por] proyectos es muy fácil decirlo, pero un proyecto donde todas las áreas coincidan por una temática... Las temáticas no eran sueltas, no, tenía que ver con la complejidad y con lo que se nos iba presentando. Como PAT

íbamos ayudando en las cosas que se nos iban presentando con los alumnos, con situaciones que se iban dando (PAT, escuela 1).

Entre los temas de los proyectos, se mencionaron, “todo lo que tenga que ver con adicciones..., el aseo porque también el Estado... ESI había mucho, ¡el agua...!” (reconstrucción entre las 2 PAT, escuela 1).

Asimismo, en relación con los temas de los proyectos la planificación parece haberse dado al calor de lo que identificaban como necesidades de los estudiantes o bien emergentes de la coyuntura. Se despliega un trabajo artesanal a partir de encontrar los intersticios entre los contenidos de distintas disciplinas y aquello que consideraban sería de interés de los y las estudiantes:

Comunicación, que es un contenido de Lengua, pero el circuito comunicativo, es algo que es parte del contenido de primer año de Lengua. Problema que detectamos. Detectamos que a ellos les costaba comunicarse. Gran parte de los conflictos era lo que comunicaban no verbalmente, en forma paralingüística, entonces cómo abordar eso. Bueno, desde los contenidos trabajamos con Matemática en forma de proyecto interdisciplinario, trabajamos con Naturales también, entonces trabajamos a raíz de esto el tema de códigos con Matemática. Armaron grupos y tiraron su propio lenguaje a través de códigos que ellos inventaban para mandarse notas, desde Matemática vimos el tema de los códigos, leímos un cuento que tenía que ver con Matemática y lo analizamos desde Lengua. [...] Era un cuento que hablaba de dos pueblos que tenían el álgebra y la aritmética, entonces un pueblo se llamaba así y se manejaba con esto, y otro se manejaba con lo otro. Entonces, no querían compartirse y así hasta descubrir que entre las dos formaban... Esa era la historia, que además trataban con los signos de cada disciplina y además tenía un tema de trasfondo, que era el compartir. Entonces, a raíz de eso empezamos a trabajar. Trabajamos también con Naturales el tema del papel de la mujer en la ciencia y cómo estos códigos..., vimos una película, analizamos parte de ella, qué pasaba con esa mujer. Y bueno, se iban entrelazando los temas, entonces estábamos las tres, llegamos a estar tres con el grupo, y nos proponíamos proyectos cortos que pudieran ellos expresar algo, que pudieran armar esos códigos, que pudieran armar un afiche, después hicieron hasta cortos, se filmaron (docente de PDL, escuela 1).

También resuena en los relatos que las propuestas eran potentes y que entusiasmaban tanto a docentes como estudiantes, con el efecto de favorecer a la permanencia en la escuela: “el proyecto a veces se estiraba un poco más. [...] De hecho, el entusiasmo de los chicos llevaba muchísimo a seguir hablando sobre ciertos temas” (PAT, escuela 1).

Un viaje a Mar del Plata para que las y los estudiantes expusieran sus proyectos fue paradigmático en esta experiencia y muestra la centralidad que tuvo en la gestión provincial de entonces. Se ancla en las históricas miradas sobre los jóvenes en relación con trabajar sobre su autoestima como manera de fomentar sus potencialidades.

Fueron a un hotel con pileta climatizada. Imagínense, chicos que ni conocían el mar [...]. Se re entusiasmaron. [...] Cuando van a Mar del Plata y se sienten en ese proyecto de exponer todo y que los escucharon porque la inspectora y todo el grupo de gente que estaba ahí los escuchó a cada uno, los filmaron. Se sintieron tan importantes que cuando vinieron acá, vinieron, imagínense, con una expectativa, pero lo mejor fue cuando pasaron de año. Ven que habían pasado a segundo año, que no habían fracasado. Imagínense que tuvimos la matrícula completa de los dos primeros, segundo y tercero, que yo los acompañé hasta tercero, la más alta de la escuela (PAT, escuela 1).

En la misma línea, en la otra escuela

a fin de año al terminar el ciclo y comenzar el ciclo siguiente, vos tenías el mismo grupo conformado, armado, no perdías matrícula, no se iban de la escuela, los padres no los iban a cambiar por nada del mundo porque para ellos era lo mejor (PAT, escuela 2).

Ahora bien, entre las cuestiones que suelen generar controversias en las propuestas de enseñanza que plantean variaciones en el formato tradicional de la escuela secundaria hay dos que se destacan aquí: si en la organización por proyectos logran desarrollarse todos los contenidos previstos en cada disciplina, y si las y los estudiantes aprenden, en particular cuando atienden a poblaciones en situación de vulnerabilidad. En cuanto al primer asunto, una de las PAT de la escuela 1, afirma que se podía completar el diseño curricular dentro del año, porque:

hubo todo un trabajo previo, lento, que es el de encontrarse y el de vincularse que lleva un tiempo habitualmente en cualquier escuela pero con estas problemáticas llevó un poquito más. Pero también es parte, nosotros como docentes no podemos pasar por encima de eso para dar contenidos pero sí se pudieron dar, y la verdad que dio resultado porque los alumnos aprendieron, pudieron relacionarse, les resultó muy fácil. “Ah, como lo que hablamos con la profe”, entonces ayuda (PAT; escuela 1).

Y la otra PAT agrega que hubo un especial cuidado en que además de los proyectos se abordaran los contenidos disciplinares de las distintas asignaturas, de manera que no quedara asociado solamente a repuntar las cuestiones emocionales de los jóvenes:

como profesora, prácticas del lenguaje, el proyecto, lo miraba, y la profesora de prácticas del lenguaje cuando está dando el proyecto por más que esté hablando del agua o del árbol puede hacer perfectamente reconocer adjetivo, sustantivo y verbo. Y reconocer los verbos en los diferentes

pretéritos. Eso sí yo me fijaba. Y la verdad que como ella en su área, y no porque no sea profesora, ella también se fijaba que se den temas que no se pierda el sentido. Porque si no, trabajamos siempre el proyecto y no damos nunca los temas. No se aprende nunca nada. Eso sí ponderábamos nosotras y en eso nos metíamos. Porque, más allá, si sos tutora, también lográbamos que tengan una planificación con las temáticas, porque si no, se pierde sentido de lo pedagógico y yo no podía dejar de lado lo pedagógico. En eso también estábamos, que a pesar de que éramos las PAT, teníamos que estar en los proyectos. Y no se pierda lo pedagógico, porque si no me quedo en lo emocional y chau. Y no era la idea. Nuestro proyecto estaba presentado desde lo pedagógico pero lógicamente desde la neurociencia es tan emocional y también tenía que ver con esto (PAT, escuela 1).

En cuanto a la “calidad” de las propuestas y al tipo de trabajo, fue saliente la mención a que

los mejores cursos que tenemos en la escuela, hoy en día son los cursos que tuvieron esa experiencia. Son chicos que se acostumbraron, notabas, por ejemplo ese año en los de primero, que podían interrelacionar los temas que se iban dando, la interdisciplinariedad se veía, pero claro en el trabajo cotidiano de los chicos. Se veía muy claro (PAT, escuela 2).

Del mismo modo, “si vos ves los chicos de la cohorte que son 2018, 2019 y 2020 hasta que se cortó... porque ya en el 2021 se cortó, 2020 esas tres cohortes, los chicos son los de mejor promedio en la escuela” (docente CS, escuela 2).

En consonancia, la directora de la escuela 1, afirma que el PEP “logró retener con calidad, favorece la calidad”. Al respecto, en la voz de una integrante del equipo provincial se destacan los buenos resultados de retención y de promoción. Ese seguimiento del que hablaban algunas PAT sobre las calificaciones parciales, ese hablar con las y los docentes parece haber tenido efectos, que quedan aún sujetos a inventario. Lo cierto es que en los relatos se sostiene que se alcanzaron altos niveles de promoción y, se asegura, con aprendizaje. Al respecto, se muestra como indicador los buenos resultados de una evaluación de impacto realizada desde la entonces Dirección de Planeamiento de la provincia en colaboración con el equipo nacional:

El primer año dio una mejora muy significativa en el área de matemática, a pesar de que nosotros decíamos esto no iba a funcionar porque los resultados no se pueden medir tan rápido, en prácticas del lenguaje mejoraron, pero no de manera significativa las [escuelas] promotoras respecto de las [escuelas del grupo] control y en matemática sí. O sea, hubo un 7% de mejora que estadísticamente estaría diciendo que la variable participación en el programa fue determinante. Este segundo año [...] en prácticas del lenguaje y en matemática, en los dos casos, los dos grupos mejoraron; en prácticas del lenguaje mejoraron un poquito más las promotoras. Por lo menos en ningún caso se mantuvieron igual o peor pero igual no me creo demasiado eso.²

Como es sabido, se trata de una temática compleja que por lo mismo debe ser profundizada. En esta línea, en próximos análisis, se considerarán las acciones de acompañamiento/enseñanza y las propuestas de evaluación, con énfasis en los criterios de acreditación.

8. Las instancias de evaluación colegiada

Como se mencionó, en el PEP se estableció la evaluación colegiada y el uso de rúbricas. En cuanto a las rúbricas, al principio “no fueron fáciles”, fue todo un “aprendizaje”, tanto por lo novedoso a la hora de confeccionarlas como por la necesidad de ponerse de acuerdo con otros/as docentes sobre los criterios de evaluación. Sin embargo, una vez que el dispositivo estaba en marcha, “se armaba una grilla con aspectos. Por ejemplo: ¿Comprende las consignas y es independiente en la resolución de las mismas? Entonces, nosotros ahí teníamos que narrar: Sí, comprende las consignas, pero en ocasiones requiere el refuerzo de la docente para...” (docente, escuela 1), y así iban completando conjuntamente cada planilla.

Así, el proceso implicó la necesidad de ponerse de acuerdo con colegas a la hora de definir criterios y calificaciones, que en el trabajo de campo se plantea como un espacio donde mayormente no hubo grandes “disparidades” y que “siempre se buscó consensuar”, aun cuando se registraban rendimientos diferenciales:

capaz en Matemática le va mal, pero le va bien en todo lo demás. Entonces, bueno, vamos a ver qué podemos hacer para que en Matemática... Quizás no le gustaba la materia, a veces capaz no enganchan con el profe. Ir buscando la manera. Pero a nivel discusión, no (PAT, escuela 2).

Cabe aclarar que, más allá del trabajo por proyectos entre diferentes disciplinas/docentes, cada profesor/a definía la calificación final de su materia. En este sentido, las rúbricas al exigir que las y los docentes expliciten sus criterios y formas de evaluar avanzan en la “transparencia” del proceso y al mismo tiempo el hecho de tener que intercambiar con colegas sobre los criterios de evaluación, los problematiza. Del mismo modo, permite “entender de otro modo la relación entre niveles de aprobación, el aprendizaje y el mandato inclusivo” (Meo, Del Monte y Chervin, 2023: 20). Tensión central de la educación secundaria obligatoria. En otras investigaciones sobre el PEP refieren a situaciones más conflictivas en los procesos de calificación y acreditación de estudiantes, donde ello se definía a partir de las notas individuales de cada estudiante en cada asignatura, además de que “genera enojo en quien pensaba poner una nota muy baja a ciertos alumnos y se confronta con la mirada de otros profesores que ponderan una calificación mucho más alta” (Espinoza, Galli y Sadovsky, 2019: 17).

En nuestra investigación, por el contrario, algo que se valoraba también es que conocían “de arriba a abajo” a los/as estudiantes, y las constantes reuniones colegiadas ofrecían un “pantallazo de lo qué le estaba pasando” a cada uno/a. “Porque capaz había un alumno que era diez, diez, diez y de repente este mes pum, mal. Entonces, vamos a ver qué pasó. Entonces, era un monitoreo permanente, como que no llegábamos a la alerta máxima” (PAT, escuela 2). Analía Meo (2015) caracteriza a este rasgo de la rúbrica como de “personalización”, dado que fomenta la individualización de los/as estudiantes, la visibilización de dificultades y la demanda de definir propuestas de enseñanza personalizadas para superarlas (Meo, Del Monte y Chervin, 2023), con la consecuente sobrecarga de tareas que ello implica. Si bien se reconocen avances en la consideración de diferentes tiempos de aprendizaje en las aulas, y por lo mismo, que las necesidades específicas de estudiantes o grupos requieren agrupamientos flexibles y estrategias de seguimiento de las progresiones de cada una/o, deben advertirse enfáticamente los riesgos de que se pierda la dimensión colectiva de los aprendizajes en las escuelas (Briscioli, 2024b).

9. Reflexiones finales

El PEP puede ser entendido como un analizador sobre las maneras en que se ha tramitado la obligatoriedad de la educación secundaria (Briscioli y Schoo, 2023) desde su sanción legal: con cierta pretensión de universalidad que, en su devenir, implicó una doble focalización que se suma a los importantes límites presupuestarios en el marco de cambios de gestión al interior de un mismo gobierno. También se gesta como una política con pretensiones de cambiar la escuela secundaria en su totalidad: sus formas de organización, de trabajo entre docentes, de enseñanza, de evaluación, de propuestas formativas que convoquen a las y los estudiantes, con figuras que realicen seguimiento y articulación del despliegue de tareas.

Los análisis realizados sobre la puesta en acto del PEP en dos escuelas de Merlo nos permiten reconocer que se trata de un programa que es visto como exitoso porque fue convocante, más allá de las resistencias y negociaciones también documentadas, lo cierto es que el encuadre propuesto generó diálogos y formalizó maneras de trabajo preexistentes. Bajo el mandato de sostener las trayectorias, las PAT entrevistadas asumieron ese desafío y fue su horizonte en el trabajo cotidiano de articulación entre profesores, estudiantes y sus familias. En las entrevistas se destaca la lograda retención de la mayor cantidad de adolescentes y jóvenes, y hasta se llega a mencionar que son los mejores grupos, señalando así que este programa dejó una huella más allá de su posterior discontinuidad.

Otro de los rasgos que son valorados es la posibilidad de encuentro entre pares, esa necesidad de conversar, de poner en común, de pensar colectivamente. Más allá de las dificultades de encontrar los tiempos para concretarlo, de la tardanza en el cobro de estas horas, esta posibilidad pone blanco sobre negro en la individualización del trabajo docente y en cierto consenso para avanzar en espacios y proyectos compartidos que queden formalizados. Sin

embargo, la discontinuidad en el pago de esas dos horas para todas y todos las y los docentes involucrados, así como la finalización del PEP, muestra otro rasgo que hace de este programa un ejemplo de las maneras de abordar las políticas para el nivel: sus constantes interrupciones y la sensación de vuelta a barajar de nuevo.

Asimismo, desde el PEP se apela al trabajo por proyectos con saberes integrados y a la evaluación colegiada, en acuerdo con la política nacional de entonces. Se pretendía que en esos encuentros apareciera cierta buena voluntad de trabajar con un *otro* y de planificar y evaluar proyectos interdisciplinariamente. En los ejemplos analizados, esos esfuerzos, en rigor, mostraban un empeño en relacionar distintas materias con temas afines o pensando más cómo colaborar desde la propia asignatura al proyecto guiado por otra. Si bien puede ser comprensible que esto ocurra, dado que en los primeros momentos de cualquier innovación los sujetos apelan a los saberes conocidos, no es solo una cuestión de tiempo el incorporar nuevas maneras de trabajo que exigen saberes interdisciplinarios y didácticos sobre cómo plasmarlos en propuestas sustantivas que no caigan en un “como sí” o en la mera reproducción de aquellos ejemplos que se bajan desde los programas. Las instancias de evaluación colegiada también requerían el intercambio entre colegas y la necesidad de explicitar y acordar criterios –que demandó tiempos y procesos de construcción conjunta de instrumentos y de prácticas novedosas–, aunque finalmente cada docente podía definir la calificación de su espacio curricular.

Como se ha planteado, el PEP puede ser comprendido como un analizador de cómo se ha ido tramitando en los últimos años la obligatoriedad de la educación secundaria: no solo por lo que se propuso modificar, sino por los límites que se encontraron en su concreción.

La primera advertencia debe hacerse en relación con los modelos pedagógicos requeridos en este programa como en otras políticas educativas (Terigi, 2008) es suponer que cualquier docente puede hacerse cargo de la renovación que demandan las prácticas de enseñanza y de evaluación. Bajo este supuesto se invisibiliza la necesidad de generar conocimiento didáctico y de desplegar formación específica para el trabajo en las nuevas condiciones (Terigi, 2018).

Por otro lado, se percibe que el derrotero de este tipo de iniciativas no hace mella en las condiciones de escolarización, dado que siguen prácticamente inalteradas, tanto el régimen académico estándar como las condiciones de trabajo docente, y que por tanto pretenden sostenerse con el pago de algunos pocos módulos a personas muy comprometidas, que ponen el cuerpo diariamente en las instituciones escolares. Módulos que, por diversos avatares de la gestión, se cobran tarde y luego no puedan sostenerse financieramente en el mediano y largo plazo. Todo lo cual también pone en evidencia la fragilidad de este tipo de programas, creados para avanzar hacia el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario pero atados a los ciclos de las políticas (Briscioli y Schoo, 2023).

En suma, como hemos analizado (Saforcada, Briscioli y Schoo, 2024), resulta imprescindible definir transformaciones estructurales para la educación secundaria, pero es importante advertir que no será posible seguir apoyándose exclusivamente en el entusiasmo o en “esfuerzos personales” de algunas y algunos docentes o proyectos institucionales, sino que se precisan condiciones de trabajo adecuadas y estables a largo plazo. Se hace necesaria una formación sistemática que trabaje con y para la masividad escolar que supone la obligatoriedad de este nivel y la garantía del derecho a la educación para todos y todas.

10. Referencias bibliográficas

- Achilli, E. (2010). *Escuela, familia y desigualdad social. Una antropología en tiempos neoliberales*. Rosario: Laborde.
- Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2(2-3), 19-33. [Traducción de Estela M. Miranda].
- Beech, J. y Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24,1-19. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275043450048>
- Bocchio, M. C.; Grinberg, S. y Villagran, C. (2016). Recepción y puesta en acto de la reforma de la escuela secundaria obligatoria. Aportes de Stephen Ball para estudiar las políticas educativas en escuelas de la provincia de Santa Cruz. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 24, 1-24. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/2750/275043450054/html/>
- Bocchio, M. C. y Miranda, E. M. (2018). La escolaridad secundaria obligatoria en Argentina: políticas para la inclusión social y educativa en la escuela. *Revista Educación*, 42(2), 629-644. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/view/27103>
- Briscioli, B. (2013). *Tendencias y puntos críticos en las trayectorias escolares de estudiantes de Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires. Una indagación sobre las condiciones de escolarización en la construcción de las trayectorias escolares* (tesis de doctorado). Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Briscioli, B. (octubre-diciembre de 2016). La incidencia de las condiciones de escolarización del nivel secundario en la construcción de las trayectorias escolares. *Perfiles Educativos*, XXXVIII (154), tercera época, 134-153. Recuperado de http://www.iisue.unam.mx/perfiles/perfiles_articulo.php?clave=2016-154-134-153
- Briscioli, B. (2023a). Acompañamiento de las trayectorias escolares, revinculación y estrategias de enseñanza orientadas a la inclusión. En A. Fontana (comp.), *Pedagogía de las experiencias socioeducativas* (pp. 129-178). Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- Briscioli, B. (2023b). La democratización de la educación secundaria en la provincia de Buenos Aires. Avances y desafíos pendientes. *Anales de la Educación Común*. Dossier: “40 años de educación en democracia”, 4(1-2), 334-357. <https://cendie.abc.gob.ar/revistas/index.php/revistaanales/article/view/1771/2915>

- Briscioli, B. (2024). Las implementaciones “fallidas” de las políticas educativas para la educación secundaria obligatoria. Interpretaciones divergentes y traducciones posibles. En N. Stoppani y A. Baichman (comps.), *Educación y políticas para lo común. Interrogantes sobre lo impostergable* (pp. 127-160). Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Briscioli, Bárbara (2024b). Tensiones en torno a las políticas y prácticas institucionales para tramitar la obligatoriedad de la educación secundaria. *La secundaria en debate: trayectorias y sentidos de lo escolar*. Buenos Aires: Observatorio de Políticas Educativas del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini (en edición).
- Briscioli, B. y Schoo, S. (2023). Las políticas para la educación secundaria obligatoria: entre la lógica refundacional y los límites para su implementación. *II Jornada en Investigación Política Educativa*. RELAPAE-ReLePe-SAIE.
- Dirección General de Cultura y Educación (2018a). Orientaciones para el trabajo docente colaborativo y planificación compartida. Experiencia Escuelas Promotoras. Buenos Aires: Dirección de Educación Secundaria, Dirección de Educación de Gestión Privada.
- Dirección General de Cultura y Educación (2018b). Saberes coordinados y aprendizaje basado en proyectos: hacia una enseñanza compartida para lograr aprendizajes integrados. Recuperado de https://abc.gob.ar/secretarias/sites/default/files/2021-05/saberes_coordinados_y_aprendizajes_basados_en_proyectos_0.pdf (última visita: 2/06/2024).
- Dirección General de Cultura y Educación (2018c). Escuelas Promotoras. Evaluación de Impacto. Recuperado de https://pidigital.abc.gob.ar/sites/default/files/informe_promotoras_13_dic_2018.pdf
- Espinoza, A.; Galli, G. y Sadovsky, P. (2019). Informe de la indagación sobre la implementación de la experiencia pedagógica “Escuelas Promotoras” 2018. SUTIBA. Recuperado de <https://www.sutiba.org.ar/download/informe-sobre-escuelas-promotoras-83139.pdf>
- Guber, R. (2005). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires: Paidós.
- Meo, A. I.; Del Monte, P. y Chervin, M. (2023). La rubricización de la evaluación y la fabricación de docentes como “agentes de cambio” en una escuela secundaria inclusiva de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 31(88). Recuperado de <https://doi.org/10.14507/epaa.31.7375>
- Meo, A. I. (2015). Something old, something new. Educational inclusion and head teachers as policy actors and subjects in the City of Buenos Aires. *Journal of Education Policy*, 30(4), 562-589. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.976277>
- Miranda, E. (2011). Una caja de herramientas para el análisis de la trayectoria de la política educativa. En E. Miranda y A. P. B. Newton (eds.), *(Re) Pensar la educación pública. Aportes desde Argentina y Brasil*. Córdoba: FFyH, Universidad Nacional de Córdoba.
- Miranda, E. M. y Lanfri, N. Z. (2017). La educación secundaria ante los desafíos de la obligatoriedad. Discursos y textos en las políticas educativas. En E. M. Miranda y N. Z. Lanfri (orgs.), *La educación secundaria. Cuando la política educativa llega a la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Kravetz, S. (2012). Formato escolar y obligatoriedad de la escuela secundaria. Reflexiones desde la perspectiva del ciclo de políticas educacionales. *I Jornadas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa*. Buenos Aires: RELEPE.
- Krichesky, M.; Gagliano, R. y Lucas, J. (2021). Escuelas promotoras y el cambio del formato escolar en el nivel secundario en la provincia de Buenos Aires (2018-2019). *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 8(14), 51-63. Recuperado de <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/855>
- Mainardes, J (2006). Abordagem do ciclo de políticas; uma contribucao para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, 27(94), 47-69.
- Montesinos, P. y Schoo, S. (2014). La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Las políticas orientadas al fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. *Serie Informes de Investigación*, N° 9. Ministerio de Educación.
- Ortega, M.; Andrade, J. y Villegas, A. (2022). La interdisciplinariedad de la enseñanza en el marco de las prescripciones curriculares del ciclo orientado de la educación secundaria en la provincia de Jujuy. En S. Schoo et al (ed.), *Investigaciones jurisdiccionales sobre la escolaridad obligatoria*, vol. 3. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL008935.pdf>
- Saforcada, F.; Briscioli, B. y Schoo, S. (2024). Escuela secundaria en contextos de desigualdad: políticas de baja escala y precarización docente. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*. Número monográfico: *Trayectorias docentes y contextos institucionales que promuevan equidad*, 22(4), 143-163. Recuperado de https://revistas.uam.es/reice/article/view/22_4_008/17486
- Schoo, S. (2013). Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado. *Serie La Educación en Debate*, N° 10. Buenos Aires: DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.
- Steinberg, C.; Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2019). Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI. Buenos Aires: UNICEF-FLACSO.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina. Por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, año 15, 11(29), 63-71. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4030/403041701008.pdf>
- Terigi, F. (2018). La universalización de la escuela secundaria argentina: seis proposiciones para avanzar hacia allí y otras tantas advertencias sobre los obstáculos que se afrontan. En S. Martínez (comp.), *Conversaciones en la escuela secundaria. Política, trabajo y subjetividad*. General Roca: Publifadecs, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue.
- Terigi, F.; Briscioli, B.; Scavino, C.; Morrone, A. y Toscano, A. G. (2013). La educación secundaria obligatoria en Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, (33), 27-46. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/iice/article/view/1099>

Fuentes documentales

Argentina. Ley Federal de Educación N° 25195 de 1993.

Argentina. Ley de Educación Nacional N° 26206 de 2006.

Argentina. Resolución Consejo Federal de Educación N° 88/09.

Argentina. Resolución Consejo Federal de Educación N° 93/09.

Argentina. Resolución Consejo Federal de Educación N° 330/17.

Argentina. Provincia de Buenos Aires. Resolución Dirección General de Cultura y Educación N° 4636/18.

-
1. "Trayectorias y escalas de las políticas para la educación secundaria: un estudio del programa Escuelas Promotoras y su implementación en la Región educativa N° 8 de la Provincia de Buenos Aires", bajo la dirección de Fernanda Saforcada, con sede en la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional del Oeste (UNO), programación 2021-2023. [↗](#)
 2. Dicha resolución aprueba el Marco de Organización de los Aprendizajes (MOA) para la educación obligatoria argentina que propuso la reorganización de la educación secundaria basada en el desarrollo de capacidades y la enseñanza de los NAP y lo que denominan como saberes emergentes (véase pág. 18). [↗](#)
 3. El Plan de Mejora Institucional (PMI) para la Educación Secundaria (CFE N° 88/09) propuso intervenciones orientadas a mejorar la inclusión y la permanencia de los alumnos en la escuela. El PMI promovió el financiamiento de proyectos de trabajo elaborados por los equipos de los establecimientos educativos de nivel secundario, dando la posibilidad a cada institución de recuperar las experiencias previas –a veces informales– que hubieran implementado, así como la de ajustar el proyecto a las particularidades y características de su matrícula estudiantil. Para ello, proporcionaba recursos que permitieran solventar tiempos de trabajo de los profesores para acciones de docencia directa e indirecta. Los docentes contaban con documentos de base y reuniones informativas con equipos técnicos de los órganos de gobierno provincial, en los cuales se sugerían estrategias de intervención pedagógica como tutorías, clases de apoyo y talleres, que debían funcionar a contraturno y con docentes de la propia escuela o externos, a quienes se les remuneraban horas docentes por servicio prestado (Terigi, Briscioli, Scavino, Morrone, y Toscano, 2013). [↗](#)
 4. En sus inicios se planteó como una experiencia piloto en 300 escuelas públicas y 287 privadas, que sería ampliada a un total de 900 instituciones en 2019. Según Krichesky, Gagliano y Lucas (2021), considerando los datos de 2017, el PEP alcanzó una matrícula cercana a un 10% y a un 20% de las escuelas secundarias de gestión estatal y privada de la provincia. En 2019 se decidió quitar el aporte estatal para las escuelas de gestión privada que quisieran incorporarse ese año. [↗](#)
 5. Res. N° 4636 /2018. Define las pautas para reordenar y/o unificar la carga horaria y/o de cargos de base docentes de educación secundaria de gestión estatal titulares y provisionales. Recuperada de https://abc.gob.ar/secretarias/sites/default/files/2021-05/10-_resolucion_provincial_ndeg_4636-18.pdf [↗](#)
 6. El Documento Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina (MOA) propone seis (6) capacidades fundamentales: resolución de problemas, pensamiento crítico, aprender a aprender, trabajo con otros, comunicación, compromiso y responsabilidad (MOA, Res CFE N° 330/17). [↗](#)
 7. Refiere a los resultados presentados en DGCyE (2018c). Escuelas Promotoras. Evaluación de Impacto. [↗](#)
-



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

La consolidación de una disputa

Derechos humanos en la Argentina (2019-2023)

Leonardo Kordon

EPyG-UNSAM, Argentina

leokordon@gmail.com / ORCID: 0009-0004-8720-0159

Recibido: 13 de noviembre de 2024. **Aceptado:** 7 de junio de 2025.

Resumen

Las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado en Argentina, y su tratamiento en el período democrático, otorgaron un sentido específico al concepto de derechos humanos en el país. Si bien se consolidó un enfoque hegemónico en torno a su significado, desde el mismo retorno de la democracia emergieron discursos alternativos que, aunque persistentes, permanecieron en los márgenes del escenario político sin lograr disputar eficazmente ese sentido dominante. Con la llegada de Cambiemos a la presidencia, el sentido de los derechos humanos establecido, que asocia dicho concepto con las violaciones a los mismos durante el terrorismo de Estado, comienza a ser disputado por un discurso que asume un sentido diferente. Esta disputa se va a profundizar en los períodos posteriores y especialmente con la asunción de Javier Milei a la presidencia en el año 2023. El objetivo de este trabajo es indagar sobre los factores contextuales que incidieron en que esta disputa se consolide y profundice pese a los cambios en las gestiones de gobierno. Se sostiene que la existencia de un contexto de alta polarización política, y los efectos de las medidas sanitarias tomadas a causa de la pandemia de COVID-19 en el año 2020, permite que la disputa se consolide y potencie, a pesar de los cambios en el discurso estatal en derechos humanos con la asunción de Alberto Fernández a la presidencia. Para llevar adelante este trabajo, se conformó y analizó un corpus compuesto por discursos de diferentes actores políticos, sociales, comunicaciones oficiales, informes de gestión y se analizaron distintos hechos de relevancia en la materia.

Palabras clave: derechos humanos | discurso | polarización | pandemia

The strengthening of a dispute

Human rights in Argentina (2019-2023)

Abstract

The human rights violations committed during state terrorism in Argentina, and their treatment during the democratic period, gave a specific meaning to the concept of human rights in the country. While a hegemonic approach to their meaning was consolidated, from the very return of democracy, alternative discourses emerged that, although persistent, remained on the margins of the political scene without effectively challenging this dominant meaning. With the arrival of Cambiemos to the presidency, the established meaning of human rights, which associates this concept with violations during state terrorism, began to be challenged by a discourse that took on a different meaning. This dispute would deepen in subsequent periods, especially with the assumption of Javier Milei as president in 2023. The purpose of this paper is to investigate the contextual factors that influenced the consolidation and deepening of this dispute despite changes in government administrations. It is argued that the existence of a context of high political polarization, and the effects of the health measures taken due to the COVID-19 pandemic in 2020, allowed the dispute to consolidate and strengthen, despite changes in the state discourse on human rights with Alberto Fernández's assumption of the presidency. To carry out this work, a corpus composed of speeches from different political and social actors, official communications, and management reports was created and analyzed, and various relevant events in the field were analyzed.

Keywords: human right | discourse | polarization | pandemic

1. Introducción

Las dictaduras militares que tuvieron lugar, principalmente, en la década del setenta en Latinoamérica dejaron saldos y legados políticos, económicos y sociales de profunda intensidad. Entre estos, se destaca la temática referida a los derechos humanos, específicamente las violaciones a ellos durante las dictaduras militares. De esta manera, cobran relevancia las decisiones que, ya en democracia, se tomen sobre el tema. Los distintos países de la región han recorrido diferentes caminos una vez establecida la democracia, obteniendo resultados que varían notablemente en cada uno de los países. Dentro de este heterogéneo escenario, el caso argentino se destaca por su excepcionalidad (Acuña y Smulovitz, 2007) a partir del juzgamiento a quienes cometieron violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar que tuvo lugar en ese país entre los años 1976 y 1983. Mientras que otros países de la región existieron diferentes caminos para desembocar en la impunidad de los crímenes cometidos por las dictaduras. En esta línea, en Argentina, desde la transición misma a la democracia, la temática de las violaciones a los derechos humanos estuvo en el centro de la escena política.

En los primeros años de esta naciente democracia argentina, se impulsó activamente la búsqueda de consensos orientados a fortalecerla y consolidarla. Estos se basaron principalmente, entre otros temas, en la necesidad de sancionar a los miembros de las Fuerzas

Armadas que habían llevado adelante dichas violaciones, la subordinación de dichas fuerzas al poder político y el respeto de la Constitución Nacional como límite y encuadre de toda competencia y actividad política (Canelo, 2011; Quiroga, 2005; Acuña y Smulovitz, 2007). Es en este marco en el que se lleva adelante, en el año 1985, el juicio a las tres juntas de comandantes que encabezaron la dictadura militar argentina. De este modo, esta temática se terminó consolidando como un tema ineludible en la escena política argentina.

Sin embargo, esto no significó en modo alguno que la memoria de los hechos sucedidos durante la dictadura no sea un terreno de disputa por el sentido de lo acontecido. La memoria no es algo que se construye desde el vacío, se constituye a partir de una disputa que busca establecer un sentido, en muchos casos, hegemónico sobre un tema en el cual se configuran sentidos del pasado, presente y futuro (Jelin, 2000; Calveiro, 2005, 2006). Es decir, existen diferentes visiones y conceptualización respecto a lo sucedido y al sentido que emana de ello. Algunos de estos sentidos se cristalizaron en discursos que se mantuvieron en los márgenes de la escena política mientras que otros lograron consolidarse y fijarse como hegemónicos, dando cuenta de una dinámica a partir de las disputas y confrontaciones entre las memorias. De este modo, si bien en Argentina existe un sentido fijado que emana del concepto de derechos humanos a partir de las violaciones a los mismos durante el terrorismo de Estado (Barros y Morales, 2016), el mismo comienza a ser disputado de forma consolidada a partir del año 2015 por un discurso que viene a disputar esa hegemonía y pretende desligar el concepto de derechos humanos de las violaciones a los mismos durante la última dictadura militar (Kordon, 2024). Es a partir de la llegada de Cambiemos a la presidencia de la Nación que esta disputa se instala en el centro de la escena política no solo confrontando con lo hecho en el período de las presidencias kirchneristas precedentes, sino “que también procura poner en duda los ‘usos y costumbres’ alrededor de los derechos humanos que modificaron el sentido de los mismos desde la vuelta a la democracia” (Barros, 2021). Estos discursos exceden las narrativas estatales y encuentran eco en diferentes actores de la sociedad dando lugar así a una presencia sostenida de esta temática en la esfera pública. Esto será central a la hora de una disputa que no se limita a un conjunto determinados de políticas públicas sino que abarca sentidos y creencias referidas a los derechos humanos que se posicionan de diferentes modos dentro de la sociedad.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo una vez que ya se estableció la disputa, esta se consolida y profundiza más allá del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2019. En esta línea, nos proponemos abordar qué características moldean contextos que favorecen la consolidación de dicha disputa por el sentido de los derechos humanos y de qué modo esta se cristaliza en el discurso de diferentes actores políticos. A modo de anticipo se puede afirmar que la presencia de un escenario político con un alto nivel de polarización y los efectos de la cuarentena¹ dispuesta a partir de la pandemia de COVID-19 favorecieron la consolidación de una disputa ya existente fortaleciendo y profundizándola notoriamente.

Este trabajo está articulado de la siguiente manera: 1) este primer apartado introductorio, 2) un segundo apartado en donde se presenta la propuesta metodológica, 3) en tercer lugar se establecen las líneas generales del marco teórico, 4) el cuarto apartado da cuenta de la instauración de la disputa por el sentido de los derechos humanos en nuestro país, 5) un quinto apartado en donde se establecen las aproximaciones sobre la consolidación de dicha disputa y 6) finalmente se plantean unas palabras finales a modo de conclusión.

2. Plan metodológico

Este trabajo va a tomar como punto de partida un trabajo anterior (Kordon, 2024) en donde se abordan “los contextos en que emergen las disputas por los sentidos hegemónicos de los discursos de derechos humanos” (Kordon, 2024: 97) y en donde se sostiene “que la existencia de un contexto de alta polarización política junto al posicionamiento en la agenda estatal y mediática de elementos alternativos a los que caracterizan al discurso hegemónico, se presentan como posibles factores que afectan este proceso” (Kordon, 2024: 75). De este modo, en dicho trabajo se abordó el gobierno de Cambiemos (2015-2019) y cómo en este período se estableció una disputa por el sentido de los derechos humanos. Esto se asocia al hecho de que la llegada a la presidencia de Macri marca un punto de inflexión en relación con los debates vinculados a los derechos humanos en nuestro país. Del mismo modo que, por un lado, este período se muestra como singular, ya que implica la llegada a la presidencia de un gobierno que no pertenece a ninguno de los dos partidos tradicionales. Por otro lado, una de las características de este período es la ausencia, al inicio del gobierno, de políticas de derechos humanos de alto impacto que den cuenta de modo contundente de cuál sería el camino a seguir durante la gestión.

Para poder continuar en esta línea de trabajo y analizar cómo sigue la disputa con relación al sentido de los derechos humanos en el período posterior, se van a seguir los siguientes pasos. En primer lugar, para alcanzar los objetivos propuestos, se presenta un abordaje centrado en un enfoque cualitativo de estudio de caso a partir del gobierno del Frente de Todos (2019-2023). Dicho gobierno, que llevó a Alberto Fernández a la presidencia de la Nación, se muestra como un período en donde se busca retomar la senda de las políticas de derechos humanos llevadas adelante por los gobiernos kirchneristas que tuvieron lugar entre los años 2003 y 2015. Asimismo, es durante esta gestión de gobierno en donde va a tener lugar la pandemia de COVID-19, que tendrá consecuencias notables no solo en el tema en cuestión que aborda este trabajo sino en casi todos los aspectos de la vida en sociedad. En segundo lugar, se abordarán las respuestas y resistencias a las medidas sanitarias tomadas por el gobierno nacional del Frente de Todos. Desde distintos sectores políticos, sociales y económicos se presentaron cuestionamientos a las acciones que tenían por objetivo mitigar los efectos del COVID-19 en la sociedad. Los marcos de acción de estas resistencias abordaron una gran diversidad de encuadres en donde se puede destacar el entorno digital en general y a las redes sociales y los medios de comunicación en particular. Finalmente, y en tercer lugar, se indago sobre dos

grupos de actores políticos y sociales: por un lado, aquellos ya establecidos en el centro de la política nacional y, por otro lado, nuevos actores que comienzan a adquirir una centralidad cada vez mayor llegando, en algunos casos, a obtener lugar de relevancia institucional en el sistema político argentino.

Para lograr los objetivos propuestos se llevaron adelante las siguientes acciones. Por un lado, el abordaje de fuentes primarias producidas durante los años 2020 y 2021 a partir de tres ejes: a) discursos oficiales y declaraciones en medios y redes sociales de los presidentes y funcionarios del gabinete nacional en los períodos, b) declaraciones y comunicados de organismos de la sociedad civil haciendo hincapié específicamente en organismos de derechos humanos, y c) las redes sociales de diferentes organismos de derechos humanos y diversos actores políticos y sociales. Por otro lado, se consultaron fuentes secundarias –estudios académicos y especialistas en el tema– y se analizaron las diferentes posturas que tuvieron actores políticos y sociales a partir de las medidas sanitarias tomadas a partir de la pandemia de COVID-19.

3. Pistas teóricas conceptuales

Para lograr los objetivos que este trabajo presenta, el mismo se nutrirá de una serie de conceptos e ideas que permitan plasmar lo planteado. En esta línea, se utilizarán elementos de la teoría crítica del discurso a partir del trabajo de autores como, entre otros, Laclau (2005) y Laclau y Mouffe (2004). Este enfoque nos permite realizar un análisis en donde el discurso se asume como instituyente de identidades políticas, que incorpora elementos lingüísticos y extralingüísticos, a partir de la institución y consolidación de un espacio social fragmentado en dos campos antagónicos, el “ellos” y el “nosotros”. También dará cuenta de las disputas hegemónicas por el sentido, estableciendo una narrativa que detendrá dicha hegemonía en ámbitos que exceden al Estado y se muestra inmersa en la sociedad. Asumir el discurso como instituyente de identidades y articulador del conflicto será un elemento central para nuestro análisis.

En relación con esto, el trabajo de Estévez (2016) plantea que los derechos humanos pueden asumirse a partir de dos ejes principales: por un lado, se establece la centralidad del acto de proclamación destacando su performatividad con relación a la construcción de dichos derechos en tanto construye un sentido específico y, por otro lado, la referencia al otro núcleo central asociado al sujeto “humano” como un “recipiente vacío” (Estévez, 2016). Sujeto al cual se le asignan características específicas que se presentan constitutivas a los individuos como objeto de derechos, en tanto que estos derechos se construyen e institucionalizan a partir de las luchas y conquistas políticas y sociales. En esta línea, los derechos humanos lo son en tanto se enmarcan en la sociedad y cobran sentido a partir de su politicidad, es decir, cuando cobran sentido político y son derechos con relación a sus semejantes en el mundo social (Hunt, 2009).

A la hora de pensar en la polarización, este trabajo la entiende como un proceso que simplifica la política y en donde una multiplicidad de diferencias y oposiciones existentes al interior de una sociedad se sintetizan en una divisoria que se presenta como única y fundacional. Será esta división, y fragmentación social, a partir de la cual los individuos se identifiquen en dos polos enfrentados en donde se establece a la política y a la sociedad misma en relación con la confrontación de “nosotros” contra “ellos” (McCoy, 2022). Desde el enfoque que este trabajo presenta, en donde la polarización política como cristalización del conflicto que articula las lógicas y prácticas políticas y sociales, se asume que los derechos humanos se relacionan indisociablemente con el Estado a partir de presentarse como algo inherente a las personas, por el mero hecho de ser personas, y que deben ser garantizados y respetados por parte del Estado (Nikken, 1994). Es el mismo quien debe establecer determinados límites que eviten la consideración del adversario como un enemigo plausible de ser eliminado en un contexto en donde la temática de los derechos humanos ya ha sido absorbida por la lógica de la polarización política y el conflicto existente en la escena política nacional. Es él mismo quien debe establecer ciertos límites que impidan considerar al adversario como un enemigo a eliminar, especialmente en un contexto donde la temática de los derechos humanos ha sido absorbida por la lógica de la polarización y el conflicto que atraviesa la escena política nacional.

En la propuesta que este trabajo tiene como objetivo, el entorno digital ocupará un lugar central. En este sentido, como bien afirman Boczkowski y Mitchelstein, el entorno digital “ha surgido en la intersección de los desarrollos tecnológicos en la informática y los cambios culturales en la comunicación, que hicieron no solo posible sino también deseable la combinación de circulación de información de uno a uno, de uno a muchos y de muchos a muchos en la vida social” (Boczkowski y Mitchelstein, 2022: 25). Este fenómeno cuenta con diferentes características claves para su abordaje, en donde se destacan cuatro dimensiones que le dan forma y muestran su propia dinámica: a) la idea de totalidad, en tanto se alude a que es un entorno compuesto por diferentes artefactos que son vistos por los individuos como un sistema global que interviene en casi todos los aspectos de la vida; b) la noción de dualidad, mientras que el entorno digital se constituye en la vida cotidiana socialmente, se percibe como autosuficiente y externo a los individuos; c) la centralidad del conflicto, al ser este un entorno que se construye por individuos y grupos con diferentes intereses el conflicto es inevitable; y d) la indeterminación, la dinámica que tiene el entorno digital —en gran parte a partir de las tres características previamente mencionadas— lleva a que las consecuencias en tanto construcción y uso de las innovaciones del entorno digital sean indeterminadas.

En relación con todo lo que implica este entorno digital, las redes sociales ocupan un lugar destacado como el espacio en donde “políticos y seguidores interactúan en aparente paridad [...] los líderes se muestran cada vez más cercados, las polémicas recrudecen y se viralizan, lo programático deja lugar a lo afectivo” (Montero, 2024: 14,15). En la actualidad, resulta imprescindible el abordaje de las redes sociales al momento de emprender el análisis de

cualquier disputa, construcción y circulación de los sentidos que emanan de los discursos políticos. Esto será central a la hora de pensar en cómo se articulan nuevas estrategias por parte de actores que se encuentran en un terreno en disputa. De este modo, se asume que las redes sociales se presentan hoy en día como el lugar predilecto e inevitable del debate público (Montero, 2024). De este modo, pensar y abordar las disputas por el sentido de los derechos humanos implica considerar el modo en que los diferentes contextos las afectan. Asimismo, cómo las características de los contextos implicarán que este fenómeno adquiera diferentes dinámicas en una interrelación entre las características del propio fenómeno a abordar y el contexto específico en donde se desarrolla.

4. Sentidos en disputa

La temática de los derechos humanos ha estado presente en la esfera pública desde la transición a la democracia hasta nuestros días. Esto implicó que surgieran intensos debates sobre la interpretación de los hechos ocurridos durante el terrorismo de Estado, al mismo tiempo que, desde diferentes ámbitos, se postularon distintas posiciones que confrontan entre sí a la hora de asumir las violaciones a los derechos humanos. Desde las ciencias sociales se han desarrollado múltiples trabajos que analizan cómo la relación entre pasado, presente, la memoria y el contexto ha ido transformándose, generando así nuevas formas de interpretación y resignificación de lo sucedido. En esta línea, Nora Rabotnikof (2006) presenta dos dimensiones centrales a la hora de analizar cómo se relacionan las ideas y conceptos asociados al pasado desde una óptica anclada en el presente: por un lado, las “memorias de la política” y, por otro lado, “las políticas de la memoria”. De esta manera, las memorias de la política se relacionan con las narrativas que instituyen los recuerdos de un pasado político en el cual el pasado, el presente y el futuro se articulan e interrelacionan. En tanto que las políticas de la memoria refieren a medidas y acciones diseñadas e implementadas para gestionar el pasado, muchas de las cuales están orientadas a la búsqueda de justicia. En este mismo sentido, Lvovich y Bisquert (2008) analizan el modo en que la política, los derechos humanos y la memoria fueron interactuando con los diferentes contextos desde 1983 hasta mediados y fines de la década del 2000. Allí afirman que las representaciones sociales sobre esta temática se irán configurando y reconfigurando a medida que las coyunturas políticas, los actores políticos tradicionales y los nuevos logren establecerse como voces y portadores de discursos legítimos respecto del pasado reciente.

El período que comienza en diciembre de 2015 con la llegada de Cambiemos y la presidencia de Mauricio Macri implicó el comienzo de una disputa por el sentido de los derechos humanos (Kordon, 2024). Desde diferentes enfoques teóricos y abordando otras dimensiones, trabajos como los de Barros y Morales (2016) plantean que durante dicha presidencia se llevaron adelante acciones que reordenaron los objetivos y prioridades que implicaron redefinir gran parte de sus contenidos a partir de una conceptualización de los derechos humanos que incorpora cuestiones asociadas a la lucha global contra el autoritarismo y el terrorismo. Esto

lleva a que dichas autoras afirmen que este nuevo contexto implicó un “cambio de paradigma”. Las mismas autoras (Barros y Morales, 2019) afirman que en las nuevas narrativas e ideas que comienzan a tomar fuerza en este período habitan elementos de un discurso que previamente era disonante y marginal (Barros y Morales, 2018) y que lleva implícita, aunque por momentos se hace explícita, la propuesta de cerrar de forma definitiva el pasado, bregar por el olvido y el perdón y en pos de una reconciliación futura. Otros autores como Camps y Mercatante (2019), Palmisciano (2021) y Besse y Messina (2022) afirman, desde diversos enfoques y tradiciones teóricas, que visiones, ideas y narrativas que permanecían en los márgenes de la escena política logran un corrimiento que les permite disputar el sentido de los derechos humanos que hasta ese momento lograba mostrarse como hegemónico. Hablar de elementos de un discurso que permanecía en los márgenes de la escena política, implica considerar nociones que surgieron y se mantuvieron ahí desde el retorno mismo de la democracia –incluso en algunos casos desde antes de la instauración de la última dictadura militar–. En este sentido, y como cristalización de estas nociones preexistentes que se correrán desde los márgenes hacia el centro del escenario político, Salvi y Messina (2024) identifican algunos de estos elementos a partir de ideas asociadas a

la existencia de violencias enfrentadas, la definición de la represión ilegal como una respuesta a la guerrilla, la identificación de la izquierda y del peronismo como causas primeras del espiral de violencia y la disociación de la condición de víctima de la guerrilla (2024: 10).

Estos serán algunos de los elementos que se articularon en un discurso que será protagonista de una disputa por los derechos humanos a partir de diciembre de 2015.

De esta manera, a partir de la asunción de Mauricio Macri a la presidencia, tiene lugar una disputa por el sentido de los derechos humanos en el centro de la escena política. Esta disputa se puede identificar y analizar a la luz de dos discursos que se enfrentan y que serán centrales en nuestro análisis. Uno de ellos es aquel que era hegemónico y había fijado un sentido al concepto de derechos humanos desde la vuelta a la democracia, en tanto que otro discurso buscará desanclar esa relación e intentará ser quien logre fijar nuevos sentidos a los derechos humanos. De este modo, podemos configurar la disputa a partir de un discurso que se ve desafiado y otro que desafía. Cada uno de ellos, si bien comparten una misma matriz a partir de la cual se los puede identificar, tienen a su vez diferentes expresiones que los hacen heterogéneos en su interior. Las principales características de estos dos discursos en disputa pueden resumirse en un núcleo de ideas centrales. En primer lugar, el discurso desafiado se caracteriza por la vinculación de dicho concepto con las violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado, que se va a potenciar a partir del año 2003 a partir del estrecho vínculo que se establece entre los reclamos históricos de los organismos de derechos humanos y las políticas oficiales. Asimismo, la adopción de una postura desde el Poder Ejecutivo que se

“identifica explícitamente con la militancia juvenil peronista de los años setenta” (Montero, 2009: 318) dio mayor potencia a este discurso. En segundo lugar, el discurso desafiante busca disociar el sentido de los derechos humanos de los hechos ocurridos durante el terrorismo de Estado. De este modo, este discurso busca realizar un doble desplazamiento. En una primera instancia, relacionada con el sentido de la lucha por los derechos humanos que estos adquieren localmente desde la transición a la democracia y, en una segunda instancia, desplazar a los organismos de derechos humanos como portadores de este sentido (Bale, 2023). Mientras este discurso busca incorporar temas referidos a la agenda de organismos internacionales (Barros, 2021), se muestra como un terreno fértil para los reclamos ante los procesos judiciales de memoria, verdad y justicia, el fortalecimiento de un núcleo de ideas asociados a la “memoria completa”² y, por momentos de forma más solapada y por otros de manera más explícita, dejar atrás el pasado sin importar si ello implica la impunidad de quienes cometieron delitos de lesa humanidad.

Si bien previamente se llevaron adelante políticas públicas contrapuestas sobre el tema, la novedad que se visualiza a partir de la llegada Mauricio Macri a la presidencia es el comienzo de una disputa continua que se radicalizará con el correr del tiempo. De esta manera, se disputa el sentido de los derechos humanos en una doble dimensión: el “qué hacer” con los derechos humanos y el “qué son”. En esta última dimensión radica la novedad inaugurada a partir del 2015 con la llegada de Cambiemos a la presidencia. La primera de estas dimensiones está asociada a los tipos de políticas públicas que se llevan adelante sobre el tema. En tanto que la segunda, se vincula con el sentido que el concepto de derechos humanos adquiere. En esta doble dimensión que implican los derechos humanos, es decir el “qué son” y el “qué hacer”, el discurso desafiado presentó una continuidad con relación al “qué son” en tanto que existen diferentes ideas y decisiones respecto al “qué hacer”. Mientras que el discurso desafiante busca modificar las dos dimensiones, ya no solo se busca llevar adelante determinadas acciones y políticas públicas sino también alterar el sentido hegemónico que los derechos humanos tuvieron en Argentina. Esta disputa fue posible a partir de la existencia de un contexto de alta polarización política junto a la existencia en la agenda estatal y mediática de una tematización alternativa a la que caracterizaba al discurso instalado (Kordon, 2024). Así, el discurso fijado y consolidado sobre los derechos humanos desde 1983 se ve desafiado, dando comienzo a una nueva etapa política en la que un discurso, acompañado por una variedad de elementos preexistentes y que en períodos previos se mantenían en los márgenes, ahora emerge y se encuentra en el centro de la escena política. Factores como el alto nivel de polarización lleva a que la disputa y confrontación otorgue un rédito político a los diferentes actores, en tanto que la presencia y circulación de elementos del discurso desafiante en las agendas estatales y mediáticas, permite que una multiplicidad de voces de distintos ámbitos –políticos, mediáticos, culturales, académicos, etc.– robustezcan la legitimidad del sentido que este discurso detenta. Es a partir de la presencia de estos dos factores en este período que tiene lugar una disputa que no había logrado consolidarse anteriormente.

Si bien estos factores son la clave para que se produzca esta disputa por el sentido de los derechos humanos, la llegada del Frente de Todos a la presidencia de la Nación en diciembre de 2019 produce un cambio en la agenda estatal que no va a incidir en la continuación y consolidación de esta disputa. Se abre un período en el cual dicha disputa, que ya existía, no solo sobrevive sino que se profundiza independizándose de algunos de aquellos factores que posibilitaron su emergencia, como por ejemplo la presencia de elementos del discurso desafiante en la agenda estatal. En síntesis, si para que esta disputa tuviera lugar fue necesaria la existencia de un escenario de alta polarización política y la conjunción de elementos de un discurso desafiante en las agendas estatales y mediáticas, el cambio de gestión y las modificaciones en la agenda estatal no incidió en que la disputa en cuestión se cierre sino que esta se consolidó y profundizó. Indagar cómo esa disputa se consolidó y profundizó en el período que se inicia en diciembre de 2019, a pesar de los cambios en los lineamientos estatales referidos a esta temática, es el objetivo central de este trabajo.

5. Consolidación y profundización de la disputa 2019-2023

Como afirma Daniel Feierstein (2018), en el año 2015 se produce una nueva ofensiva sobre la construcción y conquista del sentido común respecto a lo ocurrido en la última dictadura. Esto puso en tensión ideas y narrativas, asociadas a la memoria, disputando y elevando el nivel de conflicto entre diferentes actores portadores del discurso desafiado y del desafiante. Sin embargo, las elecciones presidenciales del año 2019 se presentaban como una posibilidad de poner en jaque esa ofensiva, pero, como se desarrollará en este apartado, el proceso de disputa por el sentido se consolidará y profundizará.

El 10 de diciembre de 2019, luego de triunfar en las elecciones del mes de octubre, Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner asumen la presidencia y vicepresidencia de la Nación, respectivamente, por el Frente de Todos. Este nuevo escenario implica, en materia de derechos humanos, el intento de retomar la dirección que se había interrumpido al asumir la presidencia Mauricio Macri en diciembre de 2015. Sin embargo, a los tres meses de iniciada la nueva gestión, la pandemia de COVID-19 que azotó al mundo, trajo aparejada una serie de medidas –que exceden por mucho los objetivos de este trabajo– que serán determinantes para el nuevo gobierno. El 20 de marzo de 2020 el Poder Ejecutivo ordenó una serie de medidas que fueron comúnmente conocidas como cuarenta que, entre otras disposiciones, restringía la circulación de la población, modificando las modalidades de trabajo, estudio y básicamente la vida de todos los ciudadanos. Este nuevo contexto implicó un impacto a toda la sociedad en su conjunto y acarreó mayores dificultades a los sectores más vulnerables de la sociedad. Esta medida originalmente tenía un breve período de duración pero se continuó extendiendo a lo largo de todo el año 2020 y, en menor medida, parte del año 2021. La aparición de esta situación excepcional traerá relevantes consecuencias políticas en general y en particular en la disputa por el sentido de los derechos humanos que ya se había iniciado en el período anterior.

Los factores ya mencionados que posibilitaron que se establezca la disputa sufrirán una modificación sustancial, la agenda estatal buscará retomar la senda que la asocia con el discurso desafiado en un intento por dejar relegados a los elementos del discurso desafiante. Si bien este movimiento no restituye una situación previa, busca retomar los lineamientos y las prácticas de la agenda estatal de derechos humanos que habían estado presentes durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Por su parte, el escenario de alta polarización política no solo se mantiene sino que se acentúa de manera considerable a medida que avanza la gestión de la pandemia de COVID-19 (Ariza et al, 2024). A este contexto de polarización se suma la aparición de figuras que condensaron y cristalizaron una situación de descontento y enojo con la política tradicional que produce que una naciente identidad “anti todo”, que no rechaza a la política en sí misma, sea reconducida a adherir a una extrema derecha radical (Brusco, 2023). Esto da lugar y promueve que todo pueda ser parte de una disputa en pos de fortalecer a los sectores políticos enfrentados y desfavoreciendo a aquellos que no se sumen a dicho conflicto en donde no solo entra en juego una cuestión específica, en este caso el sentido de los derechos humanos, sino que, también, fortalece espacios y consolida identidades políticas como parte del rédito que otorga ser parte de esa lógica política. Los derechos humanos no son esquivos a esa realidad y son puestos en disputa no solo desde su particularidad sino también como objeto de confrontación más amplio de un escenario político altamente polarizado y a partir de la configuración de disputas en torno a las medidas llevada adelante para mitigar los efectos de la pandemia que en muchas ocasiones serán realizadas en clave de derechos humanos. Esta articulación entre demandas surgidas al calor de las medidas sanitarias tomadas y la temática de los derechos humanos será clave a la hora de pensar cómo se consolidó la disputa por el sentido.

De esta manera, el factor central que entra en juego y se muestra, por un lado, novedoso y, por otro lado, central a la hora de consolidar, robustecer y profundizar la disputa, es la cuarentena implantada como consecuencia de la pandemia de COVID-19. La irrupción de dicha pandemia en todo el mundo generó un impacto que afectó la vida en sociedad y a muchas de las dimensiones que la componen. En Argentina, y en lo relativo a los objetivos de este trabajo, la temática de los derechos humanos no estará exenta del impacto. Como plantean Lvovich y Grinchpun (2022), las medidas sanitarias llevadas adelante, que tenían como objetivo matizar el impacto del COVID-19, generarán la oportunidad y el espacio para establecer determinadas narrativas e ideas que confrontaron con el sentido de derechos humanos por el que el gobierno nacional bregaba; es decir, asociadas al discurso desafiado. Estos autores explicitan que uno de los factores que influyó en esta situación se relaciona con la atención que lograron determinados actores sociales, políticos y mediáticos ante “una población que pasaba cada vez más tiempo frente a las pantallas de sus teléfonos, computadoras y televisores, voceros de estos grupos les dieron creciente visibilidad y aceptabilidad a sus planteos desde las redes sociales y el *prime time* (Lvovich y Grinchpun, 2022:11). La pandemia también generó una disputa a la hora de su propia definición y que también implicó una vinculación a cuestiones asociadas a

los derechos humanos y específicamente al concepto de dictadura. En este sentido, Montero (2022) aborda cómo este nuevo contexto pandémico y las políticas implementadas fueron objeto de un acto nominativo en disputa a partir de ser un acto instituyente. Así es como surge desde sectores que cuestionaron las medidas sanitarias “el término de infectadura, una creación léxica que engarza el universo semántico de la pandemia con el de los regímenes políticos: en Argentina habría, desde esta perspectiva, una dictadura de la infección o una dictadura de la salud” (Montero, 2022: 122). Esta disputa en torno al modo de nominar la pandemia dio lugar a que el cuestionamiento implique la puesta en cuestión del mismo régimen democrático y como tal la idea de los derechos humanos.

La cuarentena va a tener una implicancia sustancial a partir de ser un eje central con relación al corrimiento que va a suceder, producto de las restricciones que estableció la misma, desde la calle, es decir, desde el espacio público al espacio virtual y especialmente al entorno digital. Este corrimiento implica la imposibilidad de utilizar los espacios públicos para la realización de actividades políticas y sociales. Esto va a favorecer que se afiance la posición del discurso desafiante, cuando con el cambio de gestión en el Poder Ejecutivo se avizoraba y presuponía su debilitamiento. Si la ausencia de elementos en la agenda estatal de dicho discurso significa un debilitamiento del mismo, este corrimiento desde la calle al espacio virtual y a los diferentes ámbitos del entorno digital lo favorece con creces. La irrupción del COVID-19 y las medidas tomadas en consecuencia de ello resultan ser centrales para comprender porque, a pesar del debilitamiento que sufre la posición del discurso desafiante, esta disputa se robustece. Asimismo, pone en relevancia cómo afectan a las estrategias políticas los marcos de acción en su relación con los ámbitos en los cuales se desarrollan. De esta manera, los organismos de derechos humanos –referencia central de los principales actores que sostienen el discurso desafiado–, ante un nuevo aniversario del comienzo de la última dictadura llamaban a “que toda acción conmemorativa se lleve adelante con los máximos recaudos y siguiendo los protocolos del Distanciamientos Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO)”.³ Estas medidas implicaban un duro golpe en relación con los tradicionales marcos de acción de los organismos de derechos humanos y planteaba la necesidad de pensar nuevas estrategias. Durante toda su historia habían realizado manifestaciones, actos, conmemoraciones, etc. en espacios públicos tradicionales, que contaban con el acompañamiento de una gran parte de la sociedad y de numerosas organizaciones sociales, políticas y partidarias, pero ahora debían implementar nuevas estrategias en el campo de la virtualidad y en un sentido más general en el entorno digital y, principalmente, en las redes sociales, espacio que si bien no les era desconocido no era el eje central de sus acciones. Lo opuesto va a ocurrir con aquellos sectores que promueven el discurso desafiado, para quiénes el campo de lo virtual y el entorno digital, y especialmente el de las redes sociales, es un ámbito que no solo les resulta familiar sino que es donde mejor desenvolvimiento y notoriedad han conseguido. En pocas palabras, mientras que para el discurso desafiado se abre un momento en donde deben actuar en un terreno en el que no muestran su mejor forma a la hora de desenvolverse, para el discurso desafiante esta nueva

situación los sitúa en el ámbito en el que mejor se desenvuelven y más cómodos se sienten. Esto se muestra como la cristalización de un momento en el cual el gobierno de Alberto Fernández produjo, ante las medidas tomadas, que se “cediera espacio y margen de maniobra a sus adversarios. Entre ellos, se encontraban integrantes de la ‘memoria antiliberal’ así como sectores que, sin militar en esas filas, compartían su discurso, ideario y meta” (Lvovich y Grinchpun, 2022: 11).

Ante este nuevo contexto, los organismos de derechos humanos impulsaron campañas en redes sociales que promovieron la reivindicación de la lucha por la memoria, verdad y justicia. Un ejemplo de esto fue la campaña #ConstruimosMemoria y #MesDeLaMemoria en donde se solicitaba realizar publicaciones en redes sociales referidas al tema utilizando los *hashtags* recién mencionados. De este modo, por ejemplo, Abuelas de Plaza de Mayo manifestaba en un comunicado que “ante la imposibilidad de marchar como todos los años por motivos de público conocimiento, las Abuelas llamamos a la sociedad a poblar las redes de posts que nos ayuden a visibilizar que la Memoria sigue viva, que continuamos la búsqueda de los nietos y nietas”.⁴ Este tipo de estrategias buscaba no perder presencia en la esfera pública y sostener sus demandas históricas al mismo tiempo que, a partir de esto, se intentaba continuar deteniendo el sentido hegemónico de los derechos humanos. Sin embargo, la complejidad del contexto implicaba que, aunque se implementaban estrategias en redes sociales, el respaldo a las medidas del gobierno convertía al discurso desafiado en objeto de críticas provenientes de un espectro más amplio que aquel vinculado exclusivamente a la temática de los derechos humanos. Al mismo tiempo que se desplegaban estas estrategias, persistía el apoyo a las políticas oficiales y se profundizaba el desplazamiento del espacio de disputa desde la calle hacia el ámbito virtual. Así es como desde los organismos afirmaba su compromiso con las medidas sanitarias al afirmar que “nosotras creemos en lo que se está haciendo, que es este control de los que violan la veda de salir a la calle, y que están siendo castigados con la ley” (Carlotto, 2020). El intento de adaptarse a un contexto nuevo y complejo quedó atrapado en narrativas tradicionales, aunque en un formato renovado. Esto dificultó dotar de fuerza y efectividad a las nuevas estrategias vinculadas al entorno digital. Así, desde los sectores que sostenían el discurso desafiado se procuraba reforzar su posición; sin embargo, el intento de reconstruir un escenario similar al de los años previos a 2015 no solo se enfrentaba a la realidad impuesta por la pandemia, sino que también tropezaba con un nuevo obstáculo: la articulación de demandas al gobierno nacional relacionadas con la pandemia en clave de derechos humanos.

Mientras tanto, desde el sector que sostenía el discurso desafiante cobraban cada vez mayor notoriedad figuras que en base a sus apariciones mediáticas y en redes sociales amplificaban su presencia y sus posiciones en las que se incluían elementos constitutivos de dicho discurso. Entre ellos se pueden destacar dos grupos de actores: en primer lugar, aquellos novedosos y/o que se mantenían en los márgenes de la escena política y que habían comenzado a posicionarse en el centro de la misma en el período anterior, como Javier Milei⁵ y Victoria Villarruel.⁶ La

manifestación más cabal de este corrimiento se constituye a partir de los buenos resultados electorales en las elecciones legislativas de noviembre de 2021. En esa ocasión, Javier Milei y Victoria Villarruel logran obtener sus bancas como diputados de la Nación con el partido recién formado La Libertad Avanza. Estos actores articularon muchas de sus críticas a la cuarentena con su posicionamiento en temas de derechos humanos vinculados al discurso desafiante. Javier Milei afirmaba que “este gobierno es un gobierno genocida, que por no dejar de robar mató a 70.000 personas” (Milei, 2021). Muy acorde a este tipo de declaraciones, Victoria Villarruel decía en la red social X (ex Twitter) que “La cuarentena fue la excusa ideal para que desde el oficialismo y la oposición nos restringieran nuestros derechos humanos”.⁷ En estas declaraciones, se puede dar cuenta de cómo a la hora de presentar críticas a las medidas tomadas por el gobierno nacional, surgen conceptos e ideas que resignifican un sentido original asociado a los derechos humanos, y al discurso desafiado, para ser reinterpretados de modo tal que se vinculen al discurso desafiante. La utilización del concepto “genocidio” es un ejemplo de esta acción de resignificación.

En segundo lugar, se encuentra el grupo de actores que había formado parte de la gestión del gobierno de Cambiemos que radicaliza y expone sin atenuantes su posiciones referidas a los derechos humanos, entre los cuales se destacan Mauricio Macri y Patricia Bullrich.⁸ Tanto el ex presidente como su ex ministra de seguridad fueron destacados opositores a las medidas tomadas durante la pandemia de COVID-19. A la hora de manifestar las críticas a la cuarentena, en muchas ocasiones apelaron a los derechos humanos desde su propia visión. Por ejemplo Patricia Bullrich manifestó que “hubo centenares de violaciones a los derechos humanos y civiles en todo el país. Abusos de autoridad, detenidos, torturados y muertos por incumplimiento de la cuarentena” (Bullrich, 2021). Por su parte, el ex presidente Macri firmó junto con otros referentes asociados a las ideas de derecha a nivel internacional un documento llamado “Que la pandemia no sea un pretexto para el autoritarismo”,⁹ en donde se afirmaba que “muchos gobiernos toman medidas que restringen indefinidamente libertades y derechos básicos [...] Han suspendido el Estado de derecho e, incluso, la democracia representativa y el sistema de justicia”. En ambos casos, nuevamente, se hace presente la noción derechos humanos como así también de conceptos asociados a dichos derechos: Estado de derecho y libertades, por ejemplo.

En esta línea, tanto el primer grupo de actores como el segundo coincidieron en utilizar para sus críticas un discurso que no solo afianzaba al discurso desafiante en la disputa ya establecida por el sentido de los derechos humanos, sino que también se usaba para confrontar ante las medidas dispuestas por el gobierno nacional, esencialmente ante el establecimiento de la cuarentena. Esta doble acción potencia la presencia, y su lugar en la disputa, al lograr articular un tema que era de debate actual y cotidiano en todos los ámbitos –la cuarentena– con otro debate configurado como un conflicto en el presente pero a partir de hechos del pasado. Esta articulación resulta efectiva en tanto activa posicionamientos sobre la disputa referida al sentido de los derechos humanos, a partir de las posturas asumidas sobre hechos y acciones del

presente, en un contexto y una coyuntura especialmente singular. El modo en que estas críticas se articularon provocó que, además de los cuestionamientos a la cuarentena, tuviera lugar la consolidación de los supuestos del discurso desafiante y de la disputa de la que damos cuenta. De este modo, la conjunción de los cuestionamientos de estos dos grupos de actores puede verse cristalizada a partir de declaraciones de quien asumirá la presidencia en diciembre de 2023 y de quien ya había sido presidente. Así se puede identificar a Javier Milei afirmando que “Argentina en este momento se caracteriza por un proceso de supresión de los derechos de propiedad, lo cual constituye un delito de lesa humanidad” (Milei, 2020). Como así también lo manifestado por el ex presidente Mauricio Macri sosteniendo que “la democracia en Argentina está amenazada por un comportamiento que busca debilitar la independencia del Poder Judicial, violando la Constitución y los derechos humanos” (Macri, 2021).

Esta posibilidad de unificar críticas a las acciones tomadas a causa de la pandemia, que permite a su vez cuestionar el sentido de los derechos humanos en relación con la disputa instalada, se nutre, entre otras cosas, de dos dimensiones centrales. Por un lado, como plantea Estévez, pueden invocar los derechos humanos en relación con cuestionamientos de otros temas sin perder su identidad propia, en tanto pueden consolidar y fortalecer dichos cuestionamientos (Estévez, 2017). En tanto que, por otro lado y en estricta relación a lo anterior, posicionarse como defensores de los derechos humanos tiene valor en tanto que estas disputas

son simbólicas y políticas: su campo de batalla inmediato es el significado de palabras tales como “diferencia” e “igualdad” o “similitud” y “libertad” [y] triunfan [...] cambian radicalmente la constitución del sujeto jurídico y afectan a la vida de los pueblos (Douzinas Costas, 2008: 21).

Esta conjunción se cristaliza en las declaraciones públicas de los grupos de actores mencionados, que no solo expresan una coincidencia en sus posicionamientos, sino que también reflejan una articulación estratégica en torno a que se produzca un fortalecimiento del discurso desafiante. La convergencia entre estos actores amplía significativamente el espacio de circulación de dicho discurso y contribuye a consolidar y potenciar su capacidad de interpelación, reforzando así su carácter desafiante frente al sentido hegemónico que detenta el discurso desafiado.

Esta convergencia de críticas a las medidas sanitarias, en clave de derechos humanos, con posturas que sostienen lo expuesto por el discurso desafiante, configura un escenario que se suma a un factor determinante como la pérdida de la calle y el espacio público como campo de acción político y social. Es central destacar en este punto que a las críticas y cuestionamientos que comenzaron en el espacio mediático virtual se le sumaron convocatorias por redes sociales a manifestarse en contra de la cuarentena. Esto implicó que de un modo progresivo aquellos actores vinculados al discurso desafiante, comenzaron, también, a ocupar la calle y los

espacios públicos tradicionales. Si bien las primeras que comenzaron a sucederse desde el mes de mayo en el obelisco de la Ciudad de Buenos Aires fueron de escasa convocatoria, la manifestación realizada el primero de agosto de 2020, bajo la consigna reproducida en redes sociales #1AYoVoy, no solo tuvo otra magnitud sino que contó entre sus propulsores y participantes con distintos dirigentes políticos, sociales y mediáticos, entre los que se destaca la figura de Patricia Bullrich.

De este modo, confluyen diversos elementos que contribuyeron a fortalecer las posturas de los espacios opositores. Por un lado, se observa un despliegue altamente efectivo en el ámbito virtual y en los entornos digitales, donde estos sectores lograron instalar sus narrativas con rapidez y amplitud. Por otro lado, el espacio público –simbólicamente representado por la figura de “la calle”– aparece como un terreno disponible, escasamente disputado, en este contexto particular, por quienes sostenían el discurso desafiado. Estos últimos, en su mayoría cercanos al gobierno, respaldaban las medidas adoptadas durante la pandemia, respaldo que implicó, junto con otras causas, la profundización de un corrimiento que dejaría una vacancia de su presencia en el espacio público tradicional. Estas diferencias en la ocupación y uso del espacio físico y digital tensionan las formas tradicionales de hacer política y redefinen el entorno en el cual se evalúa la eficacia de las acciones de los actores que se vinculan con cada uno de los discursos que conforman la disputa en cuestión.

En pocas palabras, la implementación de la cuarentena y el consiguiente corrimiento desde la calle al ámbito virtual y al entorno digital permitió que la disputa existente por el sentido de los derechos humanos, entre un discurso desafiado y un discurso desafiante, se robusteciera y profundizara, a pesar de los cambios producidos en los factores contextuales que dieron origen a dicha disputa en Argentina, especialmente a partir de la llegada de Cambiemos a la presidencia.

6. Palabras finales

El abordaje de los hechos ocurridos en el pasado no solo permite esclarecer y profundizar el conocimiento sobre los hechos acontecidos, sino que, sobre todo, reviste una importancia fundamental en tanto facilita y promueve la comprensión de fenómenos del presente. Un presente en el que persisten –de manera latente o manifiesta– rasgos autoritarios que, potencial o efectivamente, amenazan con erosionar la calidad de nuestras democracias. En esta línea, el aporte que este trabajo busca realizar se vincula con el análisis de los factores contextuales que habilitan y favorecen la disputa por el sentido de los derechos humanos en la Argentina, un país en el que dicha temática ha ocupado un lugar central en la esfera pública desde la transición democrática de 1983 hasta la actualidad.

En primer lugar, se identificaron los elementos que hicieron posible que esta disputa adquiriera visibilidad y centralidad en la escena política. Se dio cuenta de la existencia de visiones

contrapuestas en relación con los derechos humanos, que datan desde el comienzo mismo de la democracia en 1983. Fue central dar cuenta de cómo a partir de la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) esas visiones contrapuestas dieron lugar a una disputa por el sentido de los derechos humanos en el centro del escenario político, producto de la presencia un contexto signado por un alto nivel de polarización política y la conjunción de elementos de un discurso que desafía al hegemónico en la agenda estatal y en la mediática.

En segundo término, se analizó cómo, a pesar del cambio de signo político con la llegada de Alberto Fernández a la presidencia en 2019, la disputa en torno al sentido de los derechos humanos no solo no se diluyó, sino que, por el contrario, se consolidó. La irrupción de la pandemia de COVID-19 y las consecuentes medidas sanitarias adoptadas por el gobierno nacional ofrecieron un nuevo eje de confrontación sobre la temática de los derechos humanos. En este contexto, se evidenció una confluencia entre actores nuevos y/o marginales y aquellos que ya eran protagonistas centrales de la política argentina. Esta confluencia dio lugar a que se articularan cuestionamientos respecto a las medidas impuestas por razones sanitarias, motivadas por la pandemia de COVID-19, y aquellos que ya se venían articulando en un discurso que desafiaba el sentido hegemónico de los derechos humanos en nuestro país. A su vez, el desplazamiento del espacio público hacia los entornos digitales complejizó la capacidad de acción de los actores que sostenían el discurso que era desafiado, mientras que facilitó la expansión y circulación del discurso desafiante, habilitando nuevas formas de interpelación política.

En tercer lugar, se destacó cómo el creciente proceso de polarización política, que tiende a radicalizarse y consolidarse con el tiempo, actúa como un factor estructurante que favorece la emergencia y estabilización de ciertas disputas, como la referida al sentido de los derechos humanos –y también al de la pandemia–. Esta dinámica polarizante no solo organiza el campo político, sino que también reconfigura los marcos interpretativos a través de los cuales se comprenden y valoran los principios de memoria, justicia y democracia.

En definitiva, los derechos humanos, la memoria y la democracia no constituyen campos estables ni consensuados, sino que se encuentran en permanente tensión. Tal como se ha intentado demostrar en este trabajo, los factores contextuales –tanto estructurales como coyunturales– inciden decisivamente en la configuración de disputas que interpelan a actores políticos y sociales, revelando así la dimensión conflictiva que atraviesa la producción de sentido en torno a estos pilares fundamentales de la vida democrática.

7. Referencias bibliográficas

- Acuña, Carlos y Smulovitz Catalina (2007). Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. En A. Pérotin-Dumon (dir.), *Historizar el pasado vivo en América Latina* (pp. 3-94). Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

- Ariza, Andrea; March, Valeria y Torres, Sofía (2024). Entre el diálogo y la polarización: la comunicación de Alberto Fernández y Horacio Rodríguez Larreta durante la pandemia de COVID-19. *Revista de Estudios Internacionales*, (16), 91-109.
- Bale, Cinthia (2023). Dimensiones y sentidos del posicionamiento de Cambiemos frente al pasado reciente en la Argentina (2015-2019). *Estudios Sociales del Estado*, 9(18), 30-57.
- Barros, Mercedes (2021). Los derechos humanos ante nuevos escenarios de contienda. Una aproximación a Cambiemos y su misión de “unir a todos los argentinos”. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(27), 29-55.
- Barros, Mercedes y Morales, Virginia (2016). Derechos humanos y postkirchnerismo: resonancias de una década y esbozo de un nuevo político. *Estudios Sociales Contemporáneos*, (14), 104-124.
- Barros, Mercedes y Morales, Virginia (2019). ¿Cambio de paradigma? La embestida macrista contra el legado de la lucha por los derechos humanos en Argentina. En F. Rousseaux (comp.), *Legado y memorias. Debates sobre el futuro anterior*. Tren en Movimiento: Temperley.
- Besse, Juan y Messina, Luciana (2022). Las políticas de la memoria en las emergencias de la antipolítica (2008-2019). *Clepsida. Revista Interdisciplinario de Estudios sobre Memoria*, 9(17), 12-31.
- Boczkowski, Pablo y Mitchelstein, Eugenia (2022). *El entorno digital*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brusco, Valeria (2023). Polarización e identidades post partidarias en Argentina (o Los “copitos” son Anti-Todo). *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(30), 109-129.
- Bullrich, Patricia (2021). Usaron la cuarentena para liberar presos de la corrupción. *La Gaceta*. Recuperado de https://www.lagaceta.com.ar/nota/875181/actualidad/patricia-bullrich-usaron-cuarentena-para-liberar-presos-corrupcion.html?utm_source=chatgpt.com
- Calveiro, Pilar (2005). Antiguos y nuevos sentidos de la política y la violencia. En *El porvenir de la memoria* (pp. 31-60). Buenos Aires: Abuelas de Plaza de Mayo.
- Calveiro, Pilar (2006). Los usos políticos de la memoria. En *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Camps, Maximiliano y Mercatante, María Elisa (2019). Los derechos humanos en el macrismo. *Sociales Investiga. Escritos Académicos, de Extensión y Docencia*. Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, 113-127.
- Canelo, Paula (2011). Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa. En *Los Años de Menem la construcción del orden neoliberal* (pp. 143-167). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carlotto, Estela (2020). Estela de Carlotto, sobre la pandemia del coronavirus: “Si estuviera el gobierno anterior no sé cuántos moriríamos”. *Infobae.com*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2020/03/24/estela-de-carlotto-sobre-la-pandemia-del-coronavirus-si-hubiera-estado-el-gobierno-anterior-no-se-cuantos-moririamos/>
- Douzinas, Costas (2008). El fin(al) de los derechos humanos. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, (22), 6-34.
- Estévez, Ariadna (2016). ¿Derechos humanos o ciudadanía universal? Aproximación al debate de derechos en la migración. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), 61-87.
- Estévez, Ariadna (2017). El discurso de derechos humanos como gramática en disputa: empoderamiento y dominación. *Discursos & Sociedad*, 11(3), 365-386.

- Feierstein, Daniel (2018). *Los dos demonios (recargados)*. Buenos Aires: Marea.
- Hunt, Lynn (2009). *La invención de los derechos humanos*. Tusquets: Barcelona.
- Kordon, Leonardo (2024). Reconfiguraciones del pasado para discutir el presente. El gobierno de Cambiemos y los derechos humanos (2015-2019), *Revista SAAP*, 1(18), 73-100.
- Jelin, Elizabeth (2000). Memorias en conflicto. *Revista Puentes*, La Plata, Comisión Provincial por la Memoria, (1), 6-13.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lvovich, Daniel y Bisquert, Jorgelina (2008). *La cambiante memoria de la dictadura. Discursos públicos, movimientos sociales y legitimidad democrática*. Los Polvorines: Universidad de General Sarmiento.
- Lvovich, Daniel y Grinchpun, Matías (2022). Banalización, relativización, negacionismo. Un escenario en los campos de batalla por la memoria del pasado argentino reciente. *Contenciosa*, (12), 1-17.
- Macri, Mauricio (2021). El populismo que azota a mi país debilita el sistema institucional, cercena la libertad de expresión y ataca la independencia judicial. *Infobae.com*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2021/05/05/mauricio-macri-el-populismo-que-azota-a-mi-pais-debilita-el-sistema-institucional-cercena-la-libertad-de-expresion-y-ataca-la-independencia-judicial/>
- Milei, Javier (09/06/2020). Milei Presidente. Javier Milei con Luis Majul. *Youtube* [Video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=S3_A3MAFiBs
- Milei, Javier (2021). Los halcones de JxC y los liberales entienden lo que hay que hacer para arreglar el país. *Bloomberg*. Recuperado de <https://www.bloomberglinea.com/2021/09/09/entrevista-exclusiva-javier-milei-los-liberales-y-los-halcones-de-jxc-entienden-lo-que-hay-que-hacer/>
- McCoy, Jennifer (2022). Reflexiones sobre el populismo y la polarización en América Latina y sus consecuencias para la democracia. *Desafíos*, 2(34), 1-19.
- Montero, Ana Soledad (2009). Puesta en escena, destinación y contradestinación en el discurso kirchnerista (Argentina, 2003-2007). *Discurso & Sociedad*, 3(2), 317-347.
- Montero, Ana Soledad (2022). El desafío de nombrar la pandemia en el discurso político argentino. Del enemigo invisible a la infectadura. *InMediaciones de la Comunicación*, 17(1), 105-127.
- Montero, Ana Soledad (2024). *Avatares en el poder. Claves del discurso político en redes*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Nikken, Pedro (1994). El concepto de derechos humanos. *Estudios básicos sobre Derechos Humanos*. San José (Costa Rica): IIDH.
- Palmisciano, Cristian (2021). Los otros muertos: una investigación sobre las “víctimas del terrorismo” en la década del setenta. *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, 1(27), 41-54.
- Quevedo, Luis Alberto y Ramírez, Ignacio (2021). *Polarizados. ¿Por qué preferimos la grieta? Aunque digamos lo contrario*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Quiroga, Hugo (2005). La reconstrucción de la democracia argentina. En J. Suriano, *Dictadura y democracia*.

Buenos Aires: Sudamericana.

Rabotnikof, Nora (2006). *Memoria y política a treinta años del golpe*. En C. Lida, H. Crespo y P. Yankelevich

(comps.), *Argentina 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*. México: El Colegio de México.

Salvi, Valentina y Messina, Luciana (2024). Reconfiguraciones memoriales sobre el terrorismo de Estado durante los años de ascenso de las derechas en Argentina (2008-2019). *Política y Sociedad*, 61(1), 1-13.

-
1. Se conoce como cuarentena a las medidas sanitarias establecidas por la pandemia de COVID-19. Estas tuvieron dos etapas principales: la primera de ellas se llamó Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), que tuvo vigencia entre el 20 de marzo de 2020 y el 26 de abril del mismo año. Esta fue la etapa de aislamiento y restricciones más estrictas. La segunda de ellas fue Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), en donde se establecieron medidas de aislamiento o distanciamiento según la situación sanitaria en los diferentes territorios segmentados. [↗](#)
 2. Concepto inicialmente asociado a sectores castrenses y de familiares de condenados por delitos de lesa humanidad que promueven el juzgamiento de las organizaciones políticas armadas dando cuenta de que de ese modo se puede considerar a la historia "completa". El argumento se centra en considerar a la violencia política como terrorismo y como tal imprescriptible. [↗](#)
 3. Comunicado de organismos de derechos humanos, recuperado de https://www.apdh-argentina.org.ar/declaraciones/comunicado-de-los-organismos-de-derechos-humanos-por-el-24-de-marzo-de-este-ano?utm_source=chatgpt.com [↗](#)
 4. Recuperado de <https://www.elciudadanoweb.com/abuelas-invito-a-participar-por-las-redes-sociales-de-campana-por-el-24-de-marzo/> [↗](#)
 5. Es un economista autodenominado liberal libertario y anarcocapitalista. Sus apariciones mediáticas impulsaron su carrera política. En el año 2021 alcanzó una banca de diputados y en el año 2023 la presidencia de la Nación. [↗](#)
 6. Es la presidenta del Centro de Estudios Legales sobre el Terrorismo y sus Víctimas (CELTIV). A partir de los juicios por delitos de lesa humanidad retomados en el año 2006, fue acrecentando su visibilidad como defensora de la "memoria completa", buscando que sean juzgados por delitos de lesa humanidad los integrantes de las agrupaciones políticas armadas de la década del setenta. En el año 2021 alcanzó una banca de diputada y en el año 2023 la vicepresidencia de la Nación. [↗](#)
 7. Recuperado de <https://x.com/VickyVillarruel/status/1430202502096605184> [↗](#)
 8. Ministra de seguridad durante la presidencia de Mauricio Macri, mismo cargo que ocupa desde el 10/12/2023 en el gobierno de Javier Milei. [↗](#)
 9. Documento publicado por la Fundación Internacional para la Libertad (FIL) en abril del año 2020. Recuperado de <https://fundacionfil.org/manifiesto-fil/> [↗](#)
-



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

El desafío de construir un lenguaje común

Sistematización de la experiencia de Consulta Libre, Previa e Informada en el caso “Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, 2021-2023

Clarisa Martínez

UBA, Argentina

clarisa_m@hotmail.com / ORCID: 0009-0004-5798-3199

Recibido: 1 de mayo de 2025. **Aceptado:** 5 de junio de 2025.

Resumen

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina” de abril de 2020 condenó al Estado argentino por violar derechos de comunidades indígenas (wichí, chorote, toba, chulupí, tapiete) en Salta. La Corte ordenó diversas reparaciones, incluyendo la implementación de la Consulta Libre, Previa e Informada (CLPI) para acciones de restitución territorial, acceso al agua, alimentación y ambiente sano. Para coordinar el cumplimiento de la sentencia, se creó en septiembre de 2021 la Unidad Ejecutora de la Sentencia (UEN). Este trabajo sistematiza la experiencia de la UEN en la implementación de la CLPI entre diciembre de 2021 y octubre de 2023, centrándose en la restitución territorial y el acceso al agua, con el objetivo de extraer aprendizajes a partir de su análisis crítico. La CLPI es un derecho fundamental de los pueblos indígenas, reconocido en Argentina, que busca garantizar su participación efectiva en aquellas decisiones que los afecten. Los hallazgos de la sistematización incluyen la elaboración colaborativa de propuestas, la adaptación de procedimientos situados, la formalización de acuerdos y la simetrización del. Los aprendizajes señalan desafíos como la adecuación de tiempos y espacios, la definición del sujeto de consulta y la necesidad de fortalecer la comunicación y construir un lenguaje común intercultural. La sistematización concluyó a fines de 2023, coincidiendo con un cambio de gestión gubernamental que resultó en la paralización de la UEN.

Palabras clave: interculturalidad | pueblos indígenas | Consulta Previa, Libre e Informada

The challenge of building a common language

Systematization of the free, prior and informed consultation experience in the case "Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina", 2021-2023

Abstract

The judgment of the Inter-American Court of Human Rights (IACHR Court) in the case *"Indigenous Communities Members of the Association Lhaka Honhat (Our Land) v. Argentina"*, issued in April 2020, condemned the Argentine State for violating the rights of Indigenous communities (Wichí, Chorote, Toba, Chulupí, and Tapiete) in Salta. The Court ordered a series of reparations, including the implementation of Free, Prior and Informed Consultation (CLPI) for actions related to land restitution, access to water, food, and a healthy environment. To coordinate compliance with the ruling, the Sentence Execution Unit (UEN) was created in September 2021. This work systematizes the UEN's experience in implementing CLPI between December 2021 and October 2023, focusing on land restitution and access to water, with the aim of deriving lessons through critical analysis. CLPI is a fundamental right of Indigenous peoples, recognized in Argentina, which seeks to ensure their effective participation in decisions that affect them. The systematization's findings include collaborative proposal development, the adaptation of context-specific procedures, the formalization of agreements, and the balancing of dialogue through the incorporation of Indigenous facilitators. Key lessons highlight challenges such as adjusting timelines and spaces, defining the subject of consultation, and the need to strengthen communication and build a shared intercultural language. The systematization concluded at the end of 2023, coinciding with a change in government that resulted in the suspension of the UEN.

Keywords: interculturality | indigenous peoples | Free, Prior and Informed Consultation

1. Introducción

En abril de 2020 se hizo pública la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso "Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina", cuya implementación representa un gran desafío para el Estado argentino.

Las comunidades indígenas víctimas de este caso pertenecen a cinco pueblos indígenas (wichí, chorote, toba, chulupí y tapiete) y están asentadas ancestralmente en los ex lotes fiscales identificados como "55 y 14", en Santa Victoria Este del departamento Rivadavia, en la provincia de Salta, en el límite con Bolivia y Paraguay. Esta zona tiene una extensión total de 643.000 hectáreas en la región denominada "Chaco semiárido" del Gran Chaco Sudamericano que ocupa parte de la Argentina, Bolivia y Paraguay.

Se trata de más de 132 comunidades indígenas que comprenden alrededor de 2.000 familias y 10.000 personas, organizadas en la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat (en adelante, la Asociación), que las nuclea políticamente en su reclamo contra el Estado. Desde 1984, exigen la demarcación y titulación de su territorio ancestral, y la relocalización de las numerosas familias criollas actualmente asentadas en él, con su respectivo ganado. Producto del pastoreo sin controles, la tala ilegal y la proliferación de alambrados, las comunidades

indígenas sufrieron la degradación del ambiente, de sus formas de alimentación y de su identidad cultural.

Ante la falta de respuesta local, en 1998 la Asociación interpuso una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con representación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Fue en este marco que la Corte IDH dictó la sentencia, veintidós años más tarde, condenando a la Argentina por la violación del derecho de propiedad comunitaria, la identidad cultural, el ambiente sano, la alimentación adecuada y el agua. La Corte IDH también ordenó al Estado las siguientes reparaciones: i) delimitar, demarcar y otorgar el título comunitario indígena, haciendo efectiva la relocalización de la población criolla a través de acuerdos de parte y del otorgamiento de ciertas condiciones mínimas (pasturas, alambres, agua); ii) presentar un plan de acciones orientadas a restituir los derechos al agua, a la alimentación y al ambiente sano, respetando la consulta indígena previa e informada; iii) adoptar medidas de adecuación normativa en materia de propiedad comunitaria; iv) adoptar medidas de satisfacción y compensación.

Debido a la amplitud de temas abordados y a la mirada intercultural que prevalece, la sentencia es considerada “ejemplar”, pues define un abordaje simétrico entre las comunidades peticionantes y el Estado en la definición de la estrategia de trabajo, al tiempo que fija un horizonte desafiante para futuras intervenciones.

Para coordinar las acciones relativas al cumplimiento de las medidas reparatorias dispuestas por la Corte IDH, en septiembre de 2021 se creó una Unidad Ejecutora de la Sentencia en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (UEN). Ese mismo mes fui convocada para incorporarme al equipo de trabajo, en calidad de asesora del Estado ante la Corte.

A pedido de las autoridades, a fines de 2023 inicié el trabajo de sistematización de la experiencia de la UEN, con el objetivo de extraer los principales aprendizajes y hallazgos de un trabajo inédito y que sienta precedentes para el accionar con perspectiva intercultural en la política pública del Estado nacional.

Como sostiene Jara (2013), la sistematización es una herramienta metodológica que permite producir conocimiento desde la acción, desde una perspectiva crítica, participativa y transformadora. Es por ello que me propuse poner en valor las estrategias de trabajo adoptadas por la UEN entre diciembre de 2021 y octubre de 2023 para garantizar el derecho a la consulta de las comunidades indígenas peticionantes en el caso, específicamente en relación con las medidas de restitución territorial y el derecho al acceso al agua.

A continuación, describo el marco contextual e institucional en el que se inscribe esta experiencia. Luego me detengo en las referencias teórico-metodológicas que orientaron y organizaron el proceso de sistematización de la experiencia. Finalmente, expongo los

principales resultados obtenidos, enfatizando en los principales hallazgos, aprendizajes y conclusiones.

2. Marco contextual e institucional. La creación de la Unidad Ejecutora Nacional

En atención a la complejidad y extensión de las reparaciones impuestas en la sentencia de la Corte IDH, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación creó la Unidad Ejecutora Especial Temporal “Unidad para la Ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Lhaka Honhat” (UEN), en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos.¹

Se trata de un ámbito de articulación con todos los organismos y jurisdicciones competentes del Estado nacional (conf. Art. 6), en aras de gestionar el trabajo de implementación desde una perspectiva multidimensional y de interdependencia de los derechos y bienes a restituir y/o reparar, de acuerdo con el espíritu de la sentencia del Tribunal. También establece acciones de concertación que deben arbitrarse junto con la provincia de Salta, en el marco de las atribuciones concurrentes entre el Estado nacional y dicha jurisdicción.

Debido a las particularidades del caso, la UEN también debe articular y consensuar sus acciones con las víctimas (las comunidades miembros de la Asociación) y con las organizaciones de las familias criollas alcanzadas por las medidas territoriales dictadas en la sentencia, pues deben relocalizarse fuera del territorio comunitario.

A partir de entonces, la UEN se centró en el diseño de un plan de acción que incorpora las medidas reparatorias establecidas en el fallo, centralizando información respecto a los diagnósticos elaborados por distintos actores públicos y privados, como así también las iniciativas (planes, programas, proyectos y acciones) ejecutadas, en ejecución y planificadas por los organismos nacionales. Luego, las propuestas para dar forma al plan se elaboraron en conjunto con diversos organismos del Estado nacional: ministerios de Obras Públicas, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Desarrollo Social, Economía, Educación, Salud, Defensa, Mujeres, Géneros y Diversidad, Interior, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), entre otros.² A lo largo de este proceso, resultó fundamental el conocimiento y aportes del equipo técnico del INTA e INAFCI que reside en Santa Victoria Este, así como de las organizaciones no gubernamentales (ONG) con presencia en esta localidad desde hace varias décadas. También se discutieron las propuestas con las autoridades provinciales y municipales competentes: ministerios de Desarrollo Social, Infraestructura, Salud Pública y Producción y Desarrollo Sustentable.

Luego de numerosas instancias de validación interministeriales e interjurisdiccionales, el Plan de Acción fue elevado a la Corte IDH en julio de 2023³ y se compone de cuatro ejes de trabajo:

Restitución territorial, Mejoramiento de la calidad de vida, Gestión ambiental y Fortalecimiento de los actores locales.

En atención a lo encomendado por la Corte IDH y al derecho internacional vigente –al que la Argentina suscribe–, las distintas acciones que forman parte del Plan de Acción en ejecución o a ejecutarse deben someterse a Consulta Libre, Previa e Informada (CLPI) de las comunidades indígenas. Tomando en cuenta la priorización realizada por las víctimas, se inició el proceso de consulta para definir los alcances y condiciones de implementación del eje 1 (Restitución territorial) y uno de los componentes del eje 2 (Mejoramiento de la calidad de vida) en lo referido al acceso al agua.

En junio de 2022 se realizaron los primeros talleres de CLPI para validar esas acciones junto a las comunidades indígenas alcanzadas por el fallo. Como resultado de este proceso, se suscribió un acuerdo entre las partes que fue presentado a la H. Corte el 29 de noviembre de 2022 y homologado por el Tribunal el 7 de febrero de 2023.

En síntesis, la sistematización que presento a continuación se centra en los mecanismos de CLPI establecidos por la UEN entre diciembre de 2021 y octubre de 2023 para diseñar y ejecutar las medidas reparatorias fijadas por la Corte IDH en lo referido a restitución territorial y acceso al agua de las comunidades indígenas alcanzadas por la sentencia.

3. Definiciones teórico-conceptuales que orientaron la sistematización: interculturalidad, consulta, políticas públicas

En la Argentina, a partir de la reforma constitucional de 1994, la diversidad étnico-cultural comienza a plasmar en reconocimientos jurídicos a los pueblos y comunidades indígenas e impone nuevos desafíos para promover las relaciones entre distintos grupos culturales.⁴ La normativa vigente reconoce sus derechos a la personería jurídica, la propiedad comunitaria de sus tierras, a la participación y consulta en la gestión de los recursos naturales, entre otros, poniendo en evidencia la preponderancia de un sujeto colectivo en la relación que las comunidades indígenas establecen con el territorio, con la toma de decisiones, con su representación y organización sociocomunitaria. Por ello, las políticas que involucren a los pueblos y sus comunidades deben reconocer y fortalecer ese sujeto colectivo, por medio de la protección y el desarrollo de condiciones sociales, políticas y culturales en las que cobran sentido esos mismos derechos. Desde esta perspectiva, las comunidades indígenas constituyen la unidad de análisis y de intervención, pues es en el marco sociocomunitario que sus integrantes definen su identidad, su pertenencia y su organización.

El concepto de “interculturalidad” procura establecer políticas, programas y acciones que tomen en cuenta esta diversidad cultural. Como sostiene Catherine Walsh, este término se

inscribe en el esfuerzo por construir una sociedad justa, equitativa, igualitaria y plural. Desde una perspectiva crítica, la interculturalidad

se entiende como una estrategia, acción y proceso permanentes de relación y negociación “entre”, en condiciones de respeto, legitimidad, simetría, equidad e igualdad. Pero aún más importante es su entendimiento, construcción y posicionamiento como proyecto político, social, ético y epistémico de saberes y conocimientos, que afirma la necesidad de cambiar no sólo las relaciones, sino también las estructuras, condiciones y dispositivos de poder que mantienen la desigualdad, inferiorización, racialización y discriminación (Walsh, 2009: 6).

3.1. El proceso de Consulta Libre, Previa e Informada

Un derecho fundamental reconocido por la Argentina refiere al derecho a la consulta libre, previa e informada (CLPI) de los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito es garantizar su efectiva participación en las decisiones que se adopten y que afecten a sus recursos naturales, a sus territorios y a su vida comunitaria en general. Además de ser un derecho reconocido en la Constitución Nacional, el Convenio OIT N° 169 (aprobado y reglamentado por Ley Nacional N° 24071) establece la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas antes de adoptar medidas que los afecten.⁵

El proceso de consulta constituye un derecho procedimental, pues su cumplimiento garantiza el efectivo logro de los derechos sustantivos. En el caso que nos ocupa, es condición para el logro de las medidas reparatorias fijadas por la Corte IDH en su sentencia, como es el acceso a la tierra y al agua.

Si bien en Argentina la CLPI no ha sido reglamentada aún por una norma específica que regule o protocolice un procedimiento particular, se pueden establecer algunos principios generales, en base a la normativa mencionada previamente y a algunas experiencias puntuales. Así, la CLPI tiene por finalidad promover y garantizar la participación integral de los pueblos indígenas, siempre a través de sus instituciones representativas, para que, junto a la institucionalidad pública, sean protagonistas de todas las fases (diseño, implementación, monitoreo y evaluación) de aquellas medidas, planes, programas y proyectos que puedan afectarlos. También busca lograr marcos de acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas, desarrollando un diálogo e intercambio de saberes con perspectiva intercultural. Con el fin de asegurar la protección de este derecho fundamental, también se consideran algunos principios integrales, referidos a la buena fe, a la adecuación de los procedimientos (tiempos, espacios y contenidos) y legitimidad jurídica y política (que el procedimiento consensuado sea coordinado por funcionarios gubernamentales idóneos y por las autoridades comunitarias que hayan sido designadas a tal fin).

En el presente trabajo me refiero a la CLPI como un proceso, en tanto involucra los distintos momentos de la política pública (diseño, ejecución, monitoreo y evaluación). No obstante, entiendo también a la política pública como un proceso, que en el caso en estudio refiere al diseño de un plan de acción con participación de agentes estatales, dirigentes indígenas y organizaciones de la sociedad civil, en el que cada uno de ellos asume distintos roles (por ejemplo, mediadores o protectores) y promueve diversas estrategias (subalternizadoras o superadoras), mediante las cuales establecen condiciones particulares para la formulación y ejecución de las políticas y programas del Estado. Por lo tanto, lejos de entender al Estado como exterioridad, considero que el “Estado y los proyectos políticos que le dan forma pueden ser entendidos como el resultado de la lucha por la hegemonía por la imposición de la dominación” (Grassi, 2003: 109). Entonces, el proceso de la política pública hace referencia al contexto particular en la que esta es producida y de la que es producto “pero obliga también a analizar las múltiples luchas surgidas en su implementación, resignificando, en distintos momentos, sus contenidos y expresión particular en una política de Estado” (Martínez, 2004: 21).

En síntesis, la CLPI, aún sin una normativa específica en Argentina, constituye un derecho procedimental fundamental para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en todas las fases de las políticas públicas que los afectan. Su implementación requiere legitimidad jurídica y política, pertinencia cultural y mecanismos de diálogo, en un proceso atravesado por disputas, negociaciones y resignificaciones que configuran el sentido mismo de la acción estatal. Esta perspectiva del proceso de consulta de las comunidades, organiza y fundamenta las elecciones metodológicas que se describen a continuación.

4. Aspectos metodológicos

4.1. Técnicas, fuentes, participantes

Al tener el privilegio de participar en todo el proceso de consulta, conté con una variedad de fuentes para analizar: los registros de campo y de las reuniones, minutas, registro audiovisual, la información disponible en la web de la UEN, actas de los talleres de CLPI, actas de las reuniones en territorio, mapas e informes elaborados por la UEN y por otras dependencias; actas de la Mesa de Gestión y de las Asambleas de la Asociación. También incorporé los intercambios por mensajería celular. Las principales técnicas utilizadas fueron el análisis de fuentes las entrevistas y reuniones in situ y vía zoom.

De la sistematización, participó el equipo de la UEN, los representantes de la Asociación, los integrantes del equipo técnico territorial, una funcionaria de la Dirección de Tierras del Gobierno de la Provincia de Salta, integrantes del equipo técnico del INTI e integrantes de la Asociación Civil con presencia en Santa Victoria Este que brinda asesoramiento a las autoridades indígenas.

4.2. Dificultades y facilitadores

En primer lugar, reflexionar sobre el proceso vivido requiere incorporar al análisis la posición que ocupé al interior de la UEN y la relación que esta condicionó con los distintos actores que entrevisté o con quienes mantuve reuniones.⁶ Advertí, en este sentido, que algunos entrevistados orientaron sus reflexiones hacia una evaluación del proceso de consulta, debido a mi pertenencia institucional, por ello tuve que reiterar en varias oportunidades los objetivos de realizar un trabajo de sistematización, centrados en comprender “por qué pasó lo que pasó” para identificar colectivamente las lecciones aprendidas de esta experiencia.

En segundo lugar, al realizar las entrevistas advertí que hubiera sido más enriquecedor generar un espacio de encuentro entre los distintos actores y sus múltiples pertenencias en una única reunión para promover un intercambio reflexivo y crítico de la experiencia compartida. Sin embargo, encontré limitaciones a esta propuesta desde el equipo conductor de la UEN, pues un encuentro de estas características habilitaría compromisos que, debido al momento de fin de ciclo de la gestión, no podrían garantizarse.

Por otro lado, el principal facilitador fue mi participación en la experiencia desde el inicio, manteniendo un diálogo fluido con cada uno de los actores participantes. Construimos relaciones de mucha confianza. Además, la sistematización de esta experiencia resulta valiosa para la mayoría de los participantes, porque constituye un insumo para definir futuras estrategias de trabajo. Asimismo, la dinámica de trabajo de la UEN se sustentó en el registro exhaustivo de las distintas instancias de diálogo e intercambio con las instituciones y actores involucrados en el caso. Por lo tanto, dispuse permanentemente de registros y diversas fuentes que facilitaron la reconstrucción de la experiencia. Por último, al tratarse de un caso con tratamiento judicial, se formalizaron los acuerdos con la Corte IDH y por ende con los peticionantes.

4.3. Las particularidades del proceso metodológico

El proceso metodológico contiene tres instancias. Las dos primeras buscan reconstruir históricamente la experiencia. El tercer momento procura reflexionar críticamente sobre el proceso vivido.

1. Clasificación y ordenamiento de la información: tomando como referencia los intereses de la pesquisa, las dimensiones elaboradas para abordar analíticamente el eje propuesto, se clasificó y ordenó la información disponible, compuesta por notas, informes, minutas y registros de campo. También se incorporaron intercambios por WhatsApp, pues los diálogos informales aportan a la reconstrucción sobre los procesos analizados. También se identificaron los hitos más relevantes, que se ordenaron en una línea de tiempo.⁷

2. Realización de reuniones y entrevistas: una vez clasificada y ordenada la información surgida de los registros, se realizaron cinco entrevistas y dos reuniones con aquellas personas y equipos que participaron de manera directa en la implementación de la CLPI. Algunas entrevistas no pudieron realizarse en territorio, debido a un imprevisto de carácter coyuntural. Por esta razón se realizaron de manera virtual y sincrónica. El intercambio sobre la experiencia de consulta se realizó a partir de entrevistas guiadas pero abiertas, para habilitar el punto de vista propuesto por los entrevistados.
3. Análisis, síntesis e interpretación crítica: se reflexiona sobre el proceso vivido a partir de una “dialéctica de profundización” en su comprensión.

Por otra parte, la reconstrucción de la experiencia puso en evidencia dos niveles de registro: por un lado, el registro formal, conformado por un corpus de notas periodísticas, informes, notas conteniendo los intercambios y pedidos entre las instituciones, los peticionantes y la Corte IDH. Por otro lado, el registro informal, surgido del diario de campo y de los intercambios en grupos de WhatsApp de los que formé parte.

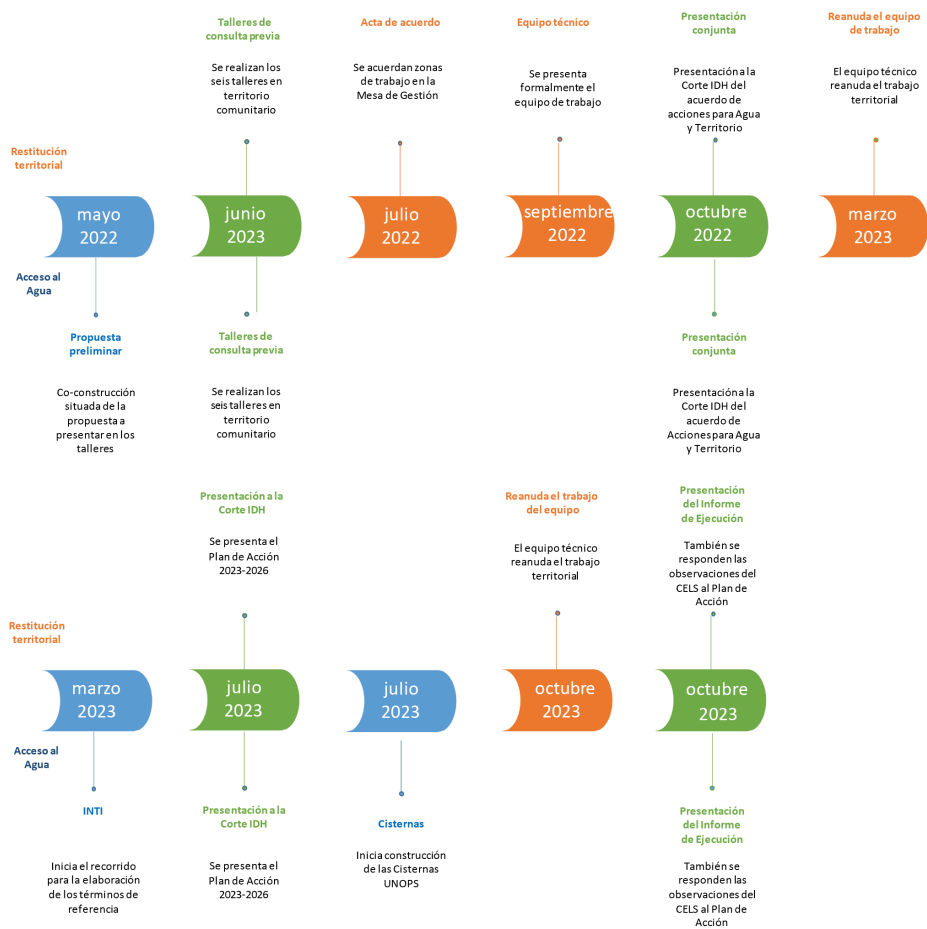
En tercer lugar, el proceso metodológico me permitió dilucidar distintos niveles de interlocución, con incidencia en distintas dimensiones de la implementación de la consulta: 1) el nivel de interlocución local, que se compone centralmente de los intercambios (en su mayoría informales) entre los equipos técnicos del Estado nacional, provincial y municipal con las comunidades y organizaciones campesinas y criollas. El análisis crítico indica la centralidad de este nivel de interlocución para garantizar consenso (diálogo que involucra más voces que dialogan con la UEN) y el diseño de propuestas situadas; 2) el nivel de interlocución interjurisdiccional (nación, provincia, municipio y actores locales), que se establece entre funcionarios, equipos técnicos y representantes y garantiza la sostenibilidad y continuidad en los acuerdos. Requiere del consenso y de las propuestas situadas construidas en territorio (nivel local); 3) el nivel de interlocución interministerial, que es aquel que se establece entre funcionarios y equipos del Estado nacional y garantiza el aporte económico y la experticia administrativa y técnica para la viabilidad de las propuestas; 4) finalmente, identifiqué la interlocución político-institucional entre funcionarios y políticos de alto rango para garantizar la disponibilidad de fondos y de áreas del Estado para ejecutar obras, proyectos, etc. en el territorio. En suma, también garantiza la viabilidad político-económica de las iniciativas, así como su continuidad institucional.

En cuarto lugar, la reconstrucción de la experiencia permite identificar distintos momentos de la consulta: 1) la instancia de diálogo entre actores para producir un diagnóstico, 2) la producción de un preacuerdo, 3) la materialización de la consulta mediante talleres y 4) la suscripción del acuerdo homologado por la Corte IDH y el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Finalmente, el ordenamiento, clasificación e interpretación de la experiencia de consulta me permitió dimensionar la envergadura del objeto que me propuse someter a análisis. De manera directa o indirecta, la experiencia involucra a un centenar de actores con diversa pertenencia institucional o local, pero también obras e iniciativas de distinta naturaleza que suponen una inversión y trabajo en la zona alcanzada por el fallo nunca vistos antes.⁸ Por esta razón, el análisis que sigue se centra en tres dimensiones, a saber:

1. La metodología de trabajo: quiénes participaron de la experiencia de diseño e implementación de la CLPI en los distintos momentos de trabajo, qué recursos aportaron, la adecuación de los procedimientos y técnicas adoptadas (tiempo, espacio, contenido) así como los productos logrados. Este aspecto involucra, centralmente, los elementos constitutivos del proceso de consulta (Libre, Previa e Informada).
2. Los roles –protectores o mediadores– y las estrategias –subalternizadoras o superadoras– adoptadas por los distintos actores involucrados: autoridades de la ALH, equipos técnicos del Estado nacional, funcionarios, equipos técnicos del Estado provincial, organizaciones de la sociedad civil.
3. La matriz de consensos, desacuerdos e impugnaciones que evidencian los distintos momentos de la CLPI.

Figura 1. Línea de tiempo.



Fuente: elaboración propia.

5. Hallazgos, aprendizajes y conclusiones

5.1. Hallazgos

5.1.1. Elaboración colaborativa de la propuesta de acceso al agua

La propuesta inicial de acceso al agua, luego sometida a consulta en los talleres de CLPI, se coconstruyó entre los equipos técnicos territoriales, los promotores indígenas, la comisión directiva de la Asociación e integrantes de la ONG local que residen en Santa Victoria Este. En palabras de J., integrante del equipo técnico territorial (INAFCI):

la propuesta preliminar (que luego se sometió a consulta) se construyó con ellos, en base a sus conocimientos, creencias y herramientas⁹. Con esos insumos se generó una propuesta, basada en coconstruir, mostrar antes de la consulta y validarla informalmente con las comunidades indígenas.

También se diseñó colaborativamente la metodología de la consulta: los lugares donde realizar los seis talleres y así garantizar la participación de más de 140 comunidades, cómo implementar la técnica de mapeo comunitario, garantizar la presencia de intérpretes para traducir a distintos idiomas las exposiciones y debates y la confección de cartillas también traducidas.

5.1.2. Procedimientos situados

Los talleres se realizaron en puntos estratégicos distribuidos en un territorio que abarca 645.000 hectáreas, con caminos en mal estado, recorriendo largas distancias, etc. Se debieron adaptar los procedimientos de la administración pública para garantizar el financiamiento de las actividades, en un contexto inusual. Se obtuvo financiamiento para la inversión en comida “a la olla” en lugar del sistema de *catering*, pago de intérpretes o pago de combustible en una zona sin disponibilidad cercana de expendio formal, etc.

5.1.3. Formalización de los acuerdos

Desde la UEN se promovió la formalización de los acuerdos y avances logrados en el marco de la consulta, mediante la publicación de las novedades, el diseño de una página web con información actualizada,¹⁰ la redacción de actas en cada uno de los talleres, notas periodísticas, etc. Al tratarse de una causa judicial, la formalización de estos acuerdos y avances es un

requerimiento para el cumplimiento de sentencia. A su vez, constituye un punto de partida para que la próxima gestión pueda darles continuidad.

5.1.4. Transversalización del diálogo, el consenso y la perspectiva étnica

Los encuentros periódicos entre las partes (UEN, Asociación y CELS) favorecieron un diálogo fluido y abierto al consenso, que plasmaron en la presentación conjunta de un acuerdo entre las partes en lo referido a los objetivos sometidos a CLPI, que luego fue homologado por la Corte IDH. En palabras de R., abogado del equipo técnico de la UEN, “este acuerdo es difícil de conseguir y no tiene antecedentes en el Sistema Interamericano. Para mí es la distinción que tiene este proceso. Porque nos pusimos de acuerdo sobre las prioridades”. Del mismo modo, las reuniones periódicas y el espacio de la Mesa de Gestión local de Santa Victoria Este fueron ámbitos privilegiados para consensuar el trabajo del equipo técnico a cargo de las tareas de restitución territorial con las familias criollas y las comunidades peticionantes. No obstante, esta modalidad de trabajo se fue espaciando con el correr del tiempo.

5.1.5. Simetrización del diálogo

La incorporación de promotores indígenas y criollos en los equipos técnicos favoreció la simetrización del diálogo y la palabra, promovió una base de acuerdos y la mayor flexibilidad de los actores para aceptar y afrontar colaborativamente distintos imprevistos. F., funcionaria de la provincia de Salta expresó:

Como espacios de diálogo tienen la mesa de gestión (mensual) y un grupo de chat del que participa la presidenta de la Asociación. E. y R. son promotores indígenas e integran el equipo. Hay un trabajo conjunto. Además, la salida permanente al terreno les permite tener un contacto no solo con la Asociación sino también con los caciques.

5.1.6. Mirada situada

Hay consenso general sobre el aporte invaluable del equipo técnico territorial y también de los técnicos de la ONG Asociana que viven en Santa Victoria Este para acompañar el proceso de consulta, pues garantizan una mirada situada. G., técnico del INTI, se refirió a la centralidad de estos equipos en el relevamiento que debieron realizar para elaborar el diagnóstico hidrogeológico. “Por suerte estaban A. y J. para explicar que tal cacique está peleado con tal... son condiciones complejísimas”. Este equipo de trabajo territorial, junto con un núcleo de funcionarios y técnicos de la provincia de Salta y las ONG locales, han logrado trascender los cambios de gestión y a su vez fortaleció su compromiso con el caso. Con esfuerzo y

creatividad, sostienen una militancia técnica y tecnológica en el territorio para el cumplimiento de la sentencia, aún en condiciones de mucha adversidad.

5.2. Aprendizajes

A partir de la interpretación crítica de la experiencia, surgen aprendizajes vinculados al desafío de profundizar procedimientos situados. También resulta necesario mejorar los mecanismos de comunicación. Pero fundamentalmente, hay un aprendizaje relacionado con el abordaje de las políticas públicas con perspectiva intercultural.

5.2.1. Adecuación de tiempos y espacios

La adecuación de los tiempos resultó un tema recurrente entre los participantes, aunque expresan puntos de vista discrepantes. Por ejemplo, los representantes de las comunidades víctimas consideraron que los talleres requerían más tiempo de trabajo en terreno. De parte de los agentes del Estado, la mayor preocupación resultó del desencuentro entre los tiempos de la administración pública, que siempre son excesivos, y los tiempos del territorio, que también requieren de plazos extensos para consensuar en conjunto algunas decisiones.

También fue recurrente el desacuerdo en torno del espacio físico, como expresión en la vida cotidiana del conflicto territorial que dio origen al caso y a la sentencia: los promotores indígenas no se sienten cómodos trabajando en la oficina municipal, apropiada principalmente por familias criollas que plantean sus problemas de producción ganadera y de ocupación del territorio. En palabras de los técnicos, los promotores indígenas “no se apropian del espacio (de trabajo), porque hay presencia criolla mayoritaria”. Este desacuerdo se expresó también cuando se organizó una reunión para presentar al equipo técnico responsable de realizar los trabajos territoriales a cargo de la Unidad Ejecutora Provincial. La Asociación, por medio de sus representantes legales, presentó una nota pidiendo que la reunión se realice en territorio indígena en lugar del galpón de las organizaciones criollas. Finalmente, para evitar escalar el conflicto, el encuentro se realizó en el predio municipal.

5.2.3. Adecuación entre los procedimientos de consulta y la subjetividad política y jurídica de las comunidades

La experiencia de consulta deja como aprendizaje la dificultad para consensuar y definir quién es el sujeto consultado: ¿son las autoridades de las 150 comunidades que integran la Asociación o alcanza con consultar a la Comisión Directiva de la Asociación Lhaka Honhat? ¿En qué casos y ante qué medidas corresponde consultar a unos, a otros, o a ambos? Este punto constituye un elemento de disenso entre los distintos actores, que se traduce a su vez en la poca claridad de los procedimientos a seguir en los procesos de CLPI. En palabras de un abogado de la UEN:

para este caso en particular hay que llegar a un acuerdo en cómo consultar cada medida en específico. Son tan distintas las medidas entre sí y tan peculiar la subjetividad del otro lado, que hay un montón de actores que se superponen. La disyuntiva más grande que tiene el Estado es definir bien al sujeto consultado. Y eso en LH no lo tenés, salvo que hagas una asamblea por cada punto. Pero es costoso y en la práctica le genera muchas dificultades a la dirigencia comunitaria. Esto se resuelve llegando a acuerdos específicos, o siguiendo la solución que propuso la corte, que son traslados.¹¹

5.2.4. Fortalecer la comunicación y la circulación de la información

Este aspecto concierne centralmente al seguimiento de los acuerdos alcanzados. En efecto, una vez logrado el acuerdo respecto de las obras y el trabajo territorial, se inicia la etapa de implementación. La envergadura de las obras comprometidas involucra a una decena de dependencias y un centenar de agentes (entre funcionarios y equipos técnicos) a quienes les asignan una porción de las tareas necesarias para ejecutar los compromisos asumidos al momento de la consulta. Una referente de la Asociación Lhaka Honhat, menciona que “hay muchos malentendidos [...] la comunicación (con algunos técnicos) fue confusa: hay lugares donde los caciques no quieren que vayan porque no les resuelven nada”.

Por ejemplo, si no hay claridad sobre los pasos que deben darse para lograr una obra de perforación (diagnóstico hidrogeológico, redacción de términos de referencia, llamado a licitación, etc.), es probable que los caciques concluyan que un técnico que los visita para realizar el diagnóstico hidrogeológico no les da ninguna solución, pues desconocen el procedimiento.

5.2.5. Fortalecer la matriz de acuerdos y estrategias con perspectiva intercultural

Producir un lenguaje común. A mi criterio, este aspecto resulta el más desafiante para el diseño de propuestas de trabajo junto a pueblos y comunidades indígenas, pues involucra el entendimiento entre actores que no necesariamente comparten las mismas perspectivas, formas de trabajo o formas de vida. En este sentido y abonando al camino de la producción de acuerdos y simetrización de la palabra, es que se inscriben las propuestas de J. (INAFCI) y G. (INTI). Por un lado, J. propone promover instancias de “formación cívica de las comunidades”:

El mundo wichí se vincula con el Estado desde la lógica propia: “yo tengo mi comunidad, yo quiero mi escuela”. Pero ¿cuántos alumnos tenés? Cinco. Bueno, no podés tener una escuela para cinco alumnos.

Júntense con aquella comunidad, junten veinticinco alumnos y hacemos la escuela. No podemos hacer una escuela cada cinco alumnos. La lógica de ellos dice una cosa, la lógica del Estado dice otra.

J. relata esta experiencia para ilustrar un caso de construcción de un anexo escolar, que finalmente fracasó, porque los caciques (autoridades comunitarias) no pudieron ponerse de acuerdo acerca de dónde ubicarlo.

Por su parte, G. propone una formación previa para los agentes del Estado con alcance de tareas en la zona:

los hidrogeólogos del país acá tienen que aprender cosas distintas. No se pueden aplicar los mismos manuales. Pensado para un clima de pampa húmeda, acá. Acá hay que tener estrategias múltiples, creativas, diferentes, rescatar conocimientos ancestrales y de todo eso hacer una integración y eso es un desafío que evidentemente no estamos logrando porque está a la vista [...] todos los años tenemos emergencia hídrica.

Si bien G. alude a conocimientos hidrogeológicos situados, también es válido pensar esta formación previa en términos de derechos que asisten a los pueblos, alcance y medidas de la sentencia, etc. para todos aquellos que intervengan, de uno u otro modo, en el caso. En suma, se trata de elaborar un paradigma de intervención que plantea estrategias interculturales.

Un ejemplo concreto surgido en los talleres de consulta se relaciona con la gobernanza del agua. Allí las autoridades comunitarias relataron sus preocupaciones en relación con el uso del agua, que si bien “es de todos” en la práctica no siempre se comparte. En algunas comunidades se menciona el caso de los pozos de agua que se construyeron en predios escolares, pero que además abastecen a una comunidad. Sin embargo, la administración de ese pozo recae en la escuela y en consecuencia se corta el suministro los fines de semana. También en uno de los talleres se mencionaron problemas de gestión del agua, porque los criollos que viven en la zona priorizan el consumo del agua para el ganado. Entonces, la decisión de iniciar una obra de agua requiere formalizar una instancia en la que se discuta y se acuerde en conjunto quiénes y cómo se van a beneficiar de esa obra y garanticen un control de gestión de la misma. Se trata de un pedido concreto que surgió en los talleres de consulta, pero por razones de competencia no logró formalizarse y alude, precisamente, a la urgencia por generar estrategias de entendimiento, un lenguaje compartido entre los distintos actores para garantizar el efectivo derecho al acceso al agua.

En síntesis, en este apartado se analizaron los principales hallazgos y aprendizajes que surgen del análisis de la experiencia. El trabajo colaborativo, al igual que el esfuerzo por promover procedimientos situados, expresan los intentos del Estado por construir interculturalidad. En

simultáneo, la formalización de los acuerdos constituye una condición necesaria (aunque no suficiente) para crear institucionalidad y garantizar la continuidad de la experiencia. El cumplimiento de la sentencia es una obligación para el Estado y requiere garantizar su persistencia, más allá de los cambios de gestión. También la transversalización del diálogo resultó un acierto para el logro de algunos objetivos, aunque perdió fluidez una vez culminada la primera etapa de consulta. También lo fue la simetrización del diálogo y el apoyo del trabajo en un equipo en territorio comprometido en aportar una mirada situada tanto para el diseño de los instrumentos de consulta como para su implementación.

Advierto que los aprendizajes se vinculan con profundizar y mejorar los procedimientos situados en todas las instancias de la consulta, así como la comunicación con los distintos participantes. También es necesario generar acuerdos respecto del sujeto de la consulta, que considere la subjetividad de la Asociación Lhaka Honhat, pues requiere adoptar procedimientos específicos, de acuerdo a la medida sometida a consulta.

Finalmente, considero que el principal desafío para la UEN constituye el fortalecimiento de un lenguaje común, mediante procedimientos que promuevan acuerdos y estrategias con perspectiva cultural. En el apartado siguiente me detengo en algunos aportes concretos que aporta la experiencia en este sentido.

6. Conclusiones

El presente análisis se centró en la experiencia de la UEN durante la implementación de la CLPI en relación con el acceso al agua y la restitución territorial y procuró recuperar la interpretación crítica realizada por parte de distintos actores participantes. A raíz de la puesta en común de estas perspectivas, se identificaron algunas lecciones aprendidas, puntualmente con relación a la metodología de trabajo y a la matriz de acuerdos y estrategias con perspectiva intercultural, que fueron detallados en el apartado anterior. En este sentido, constituye un aporte central para el desempeño de la UEN, así como para el resto de las instituciones participantes, pues se trata de la primera instancia de reflexión crítica sobre la experiencia de consulta realizada en el marco de la sentencia de la Corte IDH. También el análisis propuesto constituye un insumo para promover mayor institucionalidad al trabajo de la UEN, pues sistematiza las lecciones aprendidas en el proceso de consulta que lideró entre 2021 y 2023. Del mismo modo, es un aporte disponible para incorporar en futuras intervenciones que realice el Estado para dar cumplimiento al derecho a la CLPI de las comunidades indígenas.

El análisis crítico de la interpretación colectiva de la experiencia de CLPI permite deslizar algunas recomendaciones para el trabajo de la UEN, en adelante, que no solo atañen al proceso de consulta sino al acompañamiento en la implementación del Plan de Acción 2023-2026 en general.

En primer lugar, la sistematización de la experiencia evidencia que no resulta conveniente elaborar un protocolo de consulta previa que fije procedimientos para un universo sociopolítico territorial muy diverso, que contemple la subjetividad política de su organización sociocomunitaria. Por el contrario, resulta más adecuado establecer procedimientos y acuerdos caso por caso, tomando como referencia el marco normativo vigente en nuestro país.

En segundo lugar, es necesario resignificar el carácter vinculante de la consulta, teniendo en cuenta el principio de buena fe que esta supone. En el marco de un paradigma de intervención que formalice estrategias interculturales, se trata de lograr “un buen acuerdo” para las comunidades y también para el Estado, de modo que estos acuerdos puedan cumplirse.

En tercer lugar, identifica aportes concretos para mejorar un paradigma de intervención que profundice el trabajo intercultural, entre los cuales destaco las propuestas realizadas por los equipos técnicos locales para profundizar el diálogo intercultural, vinculados a la formación y sensibilización tanto de las comunidades indígenas como de los equipos técnicos y funcionarios del Estado.

Además, el Estado debe garantizar el sostenimiento técnico, administrativo y presupuestario de las iniciativas que se sometan a CLPI. Destaco la reflexión de R., integrante de la UEN:

en una eventual repetición, prevería la continuidad. La propia consulta tiene que tener prefigurada una instancia de implementación de lo que se acordó, porque sino lo que termina pasando es que la consulta tuvo el objetivo de sacar una foto y eso genera mayor desconfianza.

Finalmente, es necesario señalar que en diciembre de 2023, una vez culminado el trabajo de sistematización de esta experiencia, asumió la presidencia de la Argentina Javier Milei, representante del liberalismo extremo, basado en la desregulación del mercado, el brutal ajuste fiscal y la retracción del rol redistributivo del Estado. A partir de esa fecha, con el cambio de gestión, el Plan de Acción elaborado por la UEN para dar respuesta a la sentencia de la Corte IDH está paralizado. Los organismos del Estado nacional responsables de las distintas líneas de acción fueron disueltos, desfinanciados, degradados, etc. En este sentido, la paralización de los acuerdos deja en evidencia la falta de garantías para sostener técnica, administrativa y presupuestariamente las iniciativas que componen el Plan de Acción 2023-2026 y, en consecuencia, la respuesta del Estado a la demanda de la Corte IDH.

7. Referencias bibliográficas

Barcina, Luciana; Ossorio, Arístides; Martínez, Clarisa; Palazzo, Mara y Robles Tristán, Rodrigo (2023). *Caso de las comunidades indígenas miembro de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. República Argentina. Plan de Trabajo y Acción 2023-2026*. Buenos Aires: Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, Ministerio

- de Justicia y Derechos Humanos [en línea]. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/plan_de_accion_web.pdf
- Bourdieu, Pierre (1993). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Akal.
- Carrasco, Morita y Briones, Claudia (2009). *La tierra que nos quitaron. Reclamos indígenas en la Argentina*, vol. 18. Buenos Aires: IGWIA.
- Cora, María Eugenia; Martínez, Clarisa; Martínez, Marcelo y Veliz, Francisco (2023). El derecho a la participación. Consulta y consentimiento previo, libre e informado. Clase 6. Curso *Los Pueblos Indígenas como sujetos de derecho*. Programa de Abordaje Territorial. Buenos Aires: Dirección de Desarrollo de Capacidades y Carrera Administrativa, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Grassi, Estela (2003). Política, cultura y sociedad. La experiencia neoliberal en la Argentina. En J. Lindemboim y C. Danani (coords.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.
- Jara Holliday, Oscar (2013). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias*. San José (Costa Rica): Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA.
- Martínez, Clarisa (2004). *El proceso de implementación de la política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires entre 1984 y 2002. Un estudio de caso* (Tesis de Maestría). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires.
- UNESCO Perú (2016). *Metodología de sistematización de experiencias educativas innovadoras*. Lima: Editorial Cartolan EIRL.
- Walsh, Catherine (2009). *Interculturalidad crítica y educación intercultural*. Ampliación de la ponencia presentada en el Seminario “Interculturalidad y Educación Intercultural”, organizado por el Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, La Paz, 9-11 de marzo de 2009 [en línea]. Recuperado de <https://www.humanas.unal.edu.co/repositoriocatedraunesco/files/3515/2702/9795/RAE-398.pdf>

-
1. Res. N° 979 del 21 de agosto de 2021, prorrogada por Res. N° 960/2023. [↗](#)
 2. Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Argentina Satelital (ARSAT), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) y Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. [↗](#)
 3. Lhaka Honhat: Argentina presentó el Primer Plan de Trabajo y Acción para el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH. Acceso al Plan de Acción: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/unidadespecial/acciones-del-estado-nacional>. [↗](#)
 4. El artículo 75, inc. 17 de la Constitución Nacional es el instrumento más importante en materia indígena que integra el derecho argentino. El mismo establece “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”. En 1989, por medio de la Ley Nacional N° 24071 la Argentina suscribe al Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. A estas normas se suman otras leyes nacionales y provinciales y en su conjunto expresan el reconocimiento de derechos que asisten a las comunidades y pueblos indígenas. [↗](#)
 5. Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, adoptado en Ginebra, 27 de junio de 1989 Ver arts. 6.1 y 6.2. Véase también la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (2007). [↗](#)
 6. Bourdieu denomina este proceso como “objetivación participante”: se trata de mantener una conducta reflexiva que tome en cuenta la relación que se establece con los entrevistados, como parte necesaria del proceso de objetivación de la realidad (Bourdieu: 1993). [↗](#)
 7. Véase línea de tiempo de la figura 1. [↗](#)
 8. El objetivo vinculado al acceso al agua involucra 36 perforaciones profundas, redes de agua e interconexiones, construcción de 475 cisternas para captación de agua de lluvia, sistemas de bombeo, entre otros. El eje “restitución territorial” supone acuerdos entre comunidades criollas e indígenas para la relocalización de aproximadamente 200 familias criollas y sus ganados. Esta información se encuentra detallada en el Plan de Acción y Trabajo citado previamente. [↗](#)

9. Como resultado de esta instancia colaborativa, la propuesta preliminar sugiere la construcción de algunos pozos profundos "de reserva", categoría que incorpora la modalidad alternada de aprovechamiento y ocupación del territorio (Carrasco, 2009). Estas perforaciones prevén el desplazamiento estacional de algunas comunidades indígenas entre la costa del río y el monte en busca de alimentos o bien en busca de un resguardo ante la creciente del río Pilcomayo. [↗](#)
10. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/unidad-ejecutora-de-la-sentencia-lhaka-honhat-0> [↗](#)
11. Mediante este procedimiento, la UEN traslada sus propuestas a la Corte IDH, y esta las remite a los peticionantes para que realicen las observaciones que consideren pertinentes. [↗](#)



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

Observaciones preliminares sobre el corpus de narrativas en Lengua de Señas Argentina de la comunidad sorda

Mónica Curiel

UNPAZ, Argentina

monica.curiel@docentes.unpaz.edu.ar / ORCID: 0009-0006-2876-0441

Mercedes Inés Pandullo

UNPAZ, Argentina

mercedes.pandullo@docentes.unpaz.edu.ar / ORCID: 0009-0005-6671-2048

Recibido: 28 de abril de 2025. **Aceptado:** 18 de julio de 2025.

Resumen

El presente trabajo se enmarca en la investigación “Lengua de Señas Argentina: análisis de la cohesión en las narrativas de la comunidad sorda y su aplicación en la enseñanza”, que se desarrolla en la UNPAZ desde fines del 2023 (Resolución N° 719/2023 | Quinta Convocatoria a Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica UNPAZ 2023-2025). El objetivo de la investigación es realizar un relevamiento de narrativas de la comunidad sorda en Lengua de Señas Argentina (LSA) no solo para analizar su estructura y cohesión gramatical sino también para conformar un banco de filmaciones de relatos en LSA, que contribuya a que la historia y la cultura de las personas sordas de nuestro país integren los discursos escolares. La reducida presencia (o ausencia) de los relatos propios de las personas sordas sobre sus vidas, sus instituciones, sus fantasías, su historia integrando los contenidos de las escuelas nos hace tomar conciencia de que aun en propuestas educativas multilingües-multiculturales prevalecen prácticas discursivas hegemónicas y dominantes, que continúan sosteniendo situaciones de desigualdad. La posibilidad de disponer de un banco de filmaciones en LSA favorecerá que la educación sea un espacio discursivo en el que las narrativas de la comunidad sorda cobren sentido y relevancia, en el que sus voces (manos) sean reconocidas como enunciadores y su lengua viso-manual-gestual y espacial participe en igualdad de condiciones junto a las otras lenguas de la tradición

educativa (español, inglés, etc.). Dado que estamos realizando la recolección de datos y la constitución del corpus de análisis gramatical, nos focalizaremos en compartir las primeras observaciones en torno a esta etapa.

Palabras clave: Lengua de Señas Argentina | narraciones | identidad | comunidad sorda | educación multilingüe-multicultural

Preliminary observations on the corpus of deaf community's narratives in Argentine Sign Language

Abstract

This work makes part of the research project “Argentine Sign Language: Analysis of cohesion in the narratives of the Deaf Community and its application in teaching”, which has been underway at UNPAZ since late 2023 (Resolution No. 719/2023 | Fifth Call for Scientific and Technological Research Projects UNPAZ 2023-2025). The objective of this research is to collect the deaf community's narratives in Argentine Sign Language (hereinafter LSA), not only to analyze their structure and grammatical cohesion but also to create a database of filmed stories in LSA, which will contribute to incorporate the deaf people's history and culture in school discourses. The limited presence (or absence) of Deaf people's own stories about their lives, their institutions, their fantasies, and their history into school content makes us aware that even in multilingual-multicultural educational proposals, hegemonic and dominant discursive practices prevail, which continue to sustain situations of inequality. Having a film bank in LSA would push towards making education a discursive space where the narrative of the Deaf community gain meaning and relevance, where their voices (hands) are recognized as speakers, and their visual-manual-gestural and spatial language participates on equal terms alongside other languages of the educational tradition (Spanish, English, etc.). Since we are currently collecting data and constructing the corpus for grammatical analysis, we will focus on sharing initial observations regarding this stage.

Keywords: Argentine Sign Language | narratives | identity | deaf community | multilingual-multicultural education

1. Introducción

En nuestro país, desde hace más de veinte años, se vienen desarrollando políticas tendientes a ofrecer a las/os niñas/os y jóvenes sordas/os una educación multilingüe-multicultural, que respete su identidad lingüística (la Lengua de Señas Argentina –LSA– como su lengua natural), enseñe la lengua nacional (el español, prioritariamente en su modalidad escrita), enseñe otras lenguas extranjeras (por ejemplo, inglés, francés, en modalidad escrita) y promueva el desarrollo de su patrimonio cultural como ciudadanas/os sordas/os de la Argentina. Sin dudas, las propuestas de educación multilingüe-multicultural ponen de relieve la necesidad de atender de manera prioritaria el trabajo con las lenguas que conviven en la vida lingüística y escolar de las/os estudiantes sordas/os. De este modo, la enseñanza de las prácticas de lenguaje, en general, y de la enseñanza de la escritura y la lectura, en particular, constituyen pilares fundamentales de los recorridos y logros (o No fracasos) educativos de la población sorda.

Durante estos años de puesta en marcha de propuestas multilingües-multiculturales para sordos/as, la comunidad educativa en su totalidad (docentes, estudiantes, familias, comunidad sorda, sociedad oyente) ha enfrentado múltiples carencias. Muchas de las dificultades están directamente relacionadas con las prácticas lingüísticas que se desarrollan en el ámbito escolar y con los conocimientos sobre las lenguas de la escuela. Si los intercambios lingüísticos no son variados ni de complejidad creciente y si se carece de los conocimientos sobre las lenguas involucradas en la enseñanza, tanto de la LSA como del español, todas las prácticas pedagógicas tambalean.

La investigación en curso “Lengua de Señas Argentina: análisis de la cohesión en las narrativas de la comunidad sorda y su aplicación en la enseñanza”, que se desarrolla en la Universidad Nacional de José C. Paz desde fines del 2023 (Resolución N° 719/2023 | Quinta Convocatoria a Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica UNPAZ 2023-2025), en la que se enmarca el presente trabajo, surge ante la realidad de que en los distintos espacios educativos destinados a la población sorda hay poca presencia de materiales en LSA que aborden aspectos históricos y culturales de esta comunidad.

Nos hemos propuesto realizar un relevamiento de narrativas de la comunidad sorda en LSA con dos objetivos fundamentales. Por un lado, iniciar el análisis específico de los aspectos gramaticales de la cohesión textual, a modo de aporte para ampliar las posibilidades de que la reflexión gramatical sobre la LSA sea parte protagónica de las prácticas de las escuelas de sordos. Por el otro, nos proponemos conformar un banco de filmaciones de narraciones en LSA (relatos históricos, historias de vida, cuentos infantiles, narraciones escolares, cuentos humorísticos, etc.), que contribuya a que la historia y la cultura de las personas sordas de nuestro país integren los discursos de los espacios educativos de los distintos niveles.

Disponer de análisis y descripciones de la LSA que permitan profundizar el conocimiento y la enseñanza de esta lengua, también facilitará realizar trabajos de gramáticas comparadas – español/LSA– y de reflexión metalingüística, tareas que resultan de suma importancia incluso para la enseñanza del español escrito. Específicamente, tener conocimientos sobre las estrategias discursivas y cohesivas de la LSA contribuirá a explorar y enseñar estos mismos temas en los textos escritos en español, aspectos fundamentales para el desarrollo de la escritura y la lectura en alumnos/as sordos/as.

Asimismo, si consideramos que la escuela multilingüe-multicultural asume el compromiso de fortalecer y promover el creciente desarrollo de la LSA en las/os estudiantes sordas/os en tanto es su lengua natural, contar con estudios que expliquen las características textuales de la LSA constituye una herramienta imprescindible para avanzar en esa línea de trabajo.

Por otra parte, se hace visible la necesidad pedagógica de disponer de materiales filmicos en LSA que permitan conocer aspectos históricos, culturales y sociales de las personas sordas. Las investigaciones psicolingüísticas en infancias oyentes (Van Allen, 1966, entre otros) han dado

cuenta de la importancia que tienen las experiencias lingüísticas de las/os niñas/os en su propia lengua en los primeros años de vida, en especial los espacios recreativos de compartir narrativas, como sustento privilegiado para el aprendizaje de la lectura y la escritura. Si bien no contamos con estudios de este tipo que aborden el caso de las/os niñas/os sordas/os, los testimonios de las/los docentes dan cuenta del impacto positivo que generan los momentos en los que se relatan historias, en los que se invitan a narradores sordos/as o se proyectan videos con relatos en LSA para el desarrollo posterior de propuestas de alfabetización inicial.

Asimismo, la reducida presencia (o total ausencia) de los relatos propios de las personas sordas sobre sus vidas, sus instituciones, sus fantasías, su historia, sus luchas, integrando los intercambios y los contenidos de las escuelas nos hace tomar conciencia de que aún en propuestas educativas multilingües-multiculturales prevalecen prácticas discursivas hegemónicas y dominantes, que conspiran deliberadamente contra la posibilidad de que las/os estudiantes sordas/os tengan acceso a la memoria comunitaria como un puntal esencial en la formación de la identidad y la cohesión sordas.

Las narrativas que estamos recolectando, que rescatan tanto aspectos privados y personales como institucionales y comunitarios, son parte de una construcción de la memoria colectiva imprescindible en la trama discursiva de las escuelas de sordas/os.

Todas/os las/os niñas/os oyentes tienen la posibilidad de participar de múltiples espacios sociales en los que se cuentan historias, se desarrollan charlas más o menos formales, más allá del espacio escolar. Sin embargo, la realidad de las infancias sordas, que integran mayoritariamente familias con padres oyentes, es muy diferente. Las/os niñas/os sordas/os tienen muy restringido el acceso a narrativas familiares, contadas de modo casual en las conversaciones hogareñas, en la mesa familiar o en las calles del barrio. Las familias y comunidades cuentan su vida, su historia, sus recuerdos, sus fábulas y así representan narrativamente a sus miembros y construyen su propio espacio discursivo. Estas prácticas discursivas espontáneas y cotidianas son la matriz de una cultura familiar que opera como un pilar estructurante en la constitución de la identidad de una/un niña/o. Ante esta realidad la escuela multilingüe-multicultural tiene la misión fundamental de no solo aportar para el desarrollo lingüístico en LSA de las/os estudiantes sordas/os y sus familias sino también brindar entornos ricos y diversos en narrativas históricas y culturales sordas. Contar con filmaciones de relatos y textos de la comunidad sorda facilitará integrar la LSA a diferentes espacios de la currícula escolar, promoviendo la circulación de variedad de discursos y de lenguas de una manera equitativa en las aulas multilingües-multiculturales de las/os niñas/os sordas/os.

Consideramos que las escuelas multilingües-multiculturales para niñas/os y jóvenes sordas/os deben ser espacios donde se fomente la presencia de diversas lenguas y culturas (oyentes y sordas), en los que las palabras de las y los docentes sean dialógicos, que promuevan

respuestas e interpretaciones, y que prioricen la presencia de distintas voces. Sin embargo, si las prácticas discursivas escolares están protagonizadas por la cultura oyente y por los textos en español, la cultura y la lengua de las/os niñas/os sordas/os resultan desplazadas a actividades auxiliares. Si la LSA solo es utilizada para los intercambios cotidianos y aparece en pocas oportunidades como objeto de reflexión y estudio, se generan situaciones de alta discriminación lingüística. Si las narraciones de las escuelas son creadas y protagonizadas mayoritariamente por enunciadores oyentes en español escrito, si la historia de nuestro país solo tiene héroes oyentes y hombres, se genera una visión restringida y monológica que margina la cultura sorda aun en ámbitos educativos multilingües-multiculturales.

Por esta razón, es que consideramos fundamental hacer un rastreo, recolección y registro de historias de las personas y de la comunidad sorda que puedan ser parte relevante de la educación de las/os niñas/os y jóvenes sordas/os, de la formación de las/os profesionales del área y que también nutra el patrimonio colectivo de nuestro país, en el marco de la teoría semiótica del texto (Bajtin, 1982 [1979]) desde una metodología etnográfica.

Dado que en el primer año hemos encarado la recolección de datos y la constitución del corpus de análisis gramatical, nos interesa compartir en este momento algunas reflexiones en torno a las observaciones preliminares sobre las características idiosincráticas detectadas en las narraciones sordas.

2. Marco teórico

Consideramos esclarecedor compartir en esta oportunidad no solo las motivaciones y las búsquedas que generaron el proyecto sino también el posicionamiento teórico y los primeros pasos transitados en pos del rastreo de la memoria y la identidad sordas.

Enmarcamos el estudio de las narrativas en LSA desde la perspectiva de la semiótica bajtiniana al explorar los posibles diálogos que se dan entre los discursos de la comunidad sorda y los discursos de la educación. Las prácticas docentes no solo construyen conocimientos, sino que promueven y/o inhiben determinados discursos.

Cuando un discurso no permite la presencia de otros discursos está generando aquello que Bajtin (1982 [1979]) caracteriza como narrativas monológicas, que niegan la existencia de otras conciencias que puedan responder, que generen diálogo, que propicien el disenso. Este tipo de prácticas discursivas tiende a diluir la alteridad (Todorov, 2013 [1939]; Mancuso, 2005) y termina monopolizando la palabra y replegando los discursos identitarios de modo que se consoliden situaciones de silenciamiento. Los discursos no son neutros y la Educación, como tal, es un discurso político performativo (hace hacer) que puede optar por prácticas discursivas monológicas o dialógicas (Carboni y Petit, 2019).

Como docentes y lingüistas, como actores sociales de la academia, nos reconocemos responsables de favorecer espacios discursivos en los que las narrativas de la comunidad sorda cobren sentido y relevancia, en las que sus voces (manos) estén representadas y sean reconocidas como enunciadores y agentes de conocimientos, en las que su lengua viso-manual-gestual y espacial participe en igualdad de condiciones junto a las otras lenguas de la tradición educativa (español, inglés, etc.).

Abordamos el trabajo con las narrativas en LSA desde el concepto de género discursivo de Bajtin (1982 [1979]), definido como el conjunto de enunciados relativamente estables propio de una determinada esfera social. Es decir, que analizaremos las características lingüísticas de un determinado género discursivo constituido por relatos que se producen y se comparten en las asociaciones y escuelas de la comunidad sorda del AMBA, que presentan diferentes funciones (recreativo, informativo, documental) y son de circulación fluida en la actualidad. Si bien la investigación se focalizará en aspectos lingüísticos de la cohesión de las narrativas, será de suma importancia considerar la dimensión político-cultural, tanto las prácticas sociales en las que se enuncian como los posibles movimientos producidos por la inclusión de estos discursos en contextos sociales en los que habitualmente no aparecen (instituciones educativas) y con fines comunicativos diferentes a los originales (transmisión de conocimientos, reflexión metalingüística).

3. Objetivos

El objetivo de la presentación es compartir las primeras observaciones sobre las características de las narraciones sordas recolectadas y las prácticas discursivas en las que suceden así como reflexionar sobre los posibles aportes de su inserción sistemática en los discursos educativos de la comunidad sorda. Nos hemos detenido especialmente en distinguir en las narraciones los núcleos temáticos, los tipos de eventos seleccionados, las etapas de la vida contadas, las y los protagonistas, las instituciones, los lugares y las fechas relevantes, así como algunos datos sobre la textualidad que nos han resultado relevantes hasta el momento.

4. Metodología

Este proyecto nos pone frente a un tipo de investigación intercultural. La LSA es la lengua de la comunidad sorda que convive y está inserta en una sociedad mayoritariamente oyente, que utiliza el español (oral y escrito). La LSA y la comunidad sorda viven en una realidad en la que convergen dos mundos de significación diferentes, y esta situación debe ser considerada de manera prioritaria por el equipo a cargo de la investigación lingüística. Pensamos que solo a través de la inserción concreta del grupo de investigación en los espacios sociales de la comunidad sorda, es posible conocer la lengua y las pautas culturales para encarar un trabajo de registro y análisis lingüístico de la LSA, en tanto lengua que efectivamente usan las personas sordas en sus intercambios cotidianos.

Trabajamos desde un abordaje etnográfico, que prioriza la inserción armoniosa de las integrantes del equipo de investigación en los espacios comunitarios considerando la realidad sociolingüística descrita para facilitar la recolección de materiales ecológicamente válidos y promover el intercambio horizontal con los informantes en el momento de analizar e interpretar las prácticas discursivas propias de la lengua y de sus señantes naturales. Priorizamos generar un espacio de trabajo en el que se respeten y consideren las intuiciones y saberes de las/os señantes nativas/os, de modo que el conocimiento sea una coconstrucción entre investigadoras y comunidad en estudio.

El trabajo de recolección y registro de las piezas textuales en LSA constituye una parte fundamental de la presente investigación. Tanto la elección de las/os informantes e instituciones participantes como la elaboración de los disparadores para solicitar y motivar los testimonios y las características de las entrevistadoras deben ser muy cuidadosas para que las filmaciones tengan validez ecológica, es decir, sean muestras de prácticas discursivas reales y usuales de la comunidad.

El corpus se está conformando con narraciones realizadas exclusivamente por señantes sordas/os, jóvenes y adultas/os a fin de garantizar la calidad lingüística de los textos. Si bien en un comienzo pensamos que solo entrevistaríamos a señantes expertas/os que tuvieran un manejo de la LSA estable, sin interferencias del español, a medida que comenzamos las entrevistas reconsideramos este aspecto y decidimos dividir el corpus en dos muestras con objetivos diferentes y complementarios, que comentaremos a continuación.

Por un lado, consideramos esencial para la construcción del banco de narrativas sordas incluir todos los testimonios que presenten relatos históricos, historias de vida, cuentos infantiles, narraciones escolares, cuentos humorísticos, etc., señados de una manera genuina. En este caso, nuestra mirada está puesta principalmente en la contribución que esos relatos generan para la memoria colectiva y el rescate de la identidad de la comunidad. Dado que las personas sordas tienen historias lingüísticas variadas y, generalmente, llegan a tener contacto con la LSA mucho más tarde de lo que les sucede a las oyentes, el proceso de adquisición de su primera lengua se encuentra atravesado por múltiples situaciones que condicionan y dejan marca en su señado. Pensamos que es fundamental que el banco de datos históricos contenga toda la diversidad lingüística que caracteriza a la comunidad sorda de nuestro país, que no quede restringido ni recortado por objetivos propios del quehacer científico ni que este registro histórico de la comunidad sorda sea manipulado por prácticas académicas ajenas.

Por otra parte, en una segunda etapa, seleccionaremos los relatos señados que presenten la menor interferencia de otras lenguas, para analizar la estructura discursiva e identificar recursos gramaticales de la LSA para generar cohesión textual.

5. Desarrollo

En los primeros meses del proyecto venimos realizando contactos con personas sordas de reconocida trayectoria en la vida comunitaria. También nos hemos reunido con varias instituciones comunitarias y educativas para contarles los objetivos de nuestra investigación, coordinar sus participaciones en la realización de las narraciones y definir sus contribuciones en la producción del repositorio digital de libre acceso que contendrá los materiales que resulten de la investigación. Ante nuestra propuesta, todas las respuestas han sido positivas y muy comprometidas. Ya tenemos registros de personalidades sordas, de asociaciones y de instituciones escolares. Inclusive hemos recibido aportes de filmaciones de relatos de personas sordas que ya han fallecido y también registros de momentos y actos de la lucha sorda por la legalización de la LSA, para que puedan ser parte del repositorio que estamos empezando a armar.

En las primeras observaciones sobre nuestro corpus en construcción, han empezado a surgir diferentes interrogantes que guiaron inicialmente nuestro análisis. ¿Qué elementos distintivos se destacan en los relatos de las personas sordas? ¿Cuáles no están presentes en las narraciones de las/os oyentes? ¿Emergen aspectos idiosincráticos en las narraciones sordas? ¿Qué aportan estos relatos a la construcción de la identidad de las/os chicas/os sordas/os?

Las narraciones recolectadas se inscriben como parte de una memoria colectiva, articuladas en un constructo simbólico, con signos reconocidos comunitariamente, con instituciones, personajes, espacios, rutinas comunes, que cobran sentido para las personas de la comunidad. Estos relatos son parte de una tradición discursiva desarrollada especialmente en los salones de los clubes y asociaciones de sordas/os. Interactúan y dialogan con otros discursos compartidos informalmente, como parte de vidas en común, como identidad comunitaria, mediatizados por la narración, que salen al espacio público buscando el encuentro y el reconocimiento de las nuevas generaciones sordas.

Así como las madres, los padres y las/os abuelas/os suelen contar a las/os niñas/os anécdotas sobre sus infancias en espacios domésticos, las/os mayores sordas/os se entusiasman y también cuentan sus historias vividas y narradas para que las/os niñas/os sordas/os se reconozcan y construyan su identidad apoyadas/os en ese pasado narrado que también es propio.

Nos hemos detenido especialmente en distinguir en las narraciones los núcleos temáticos, los tipos de eventos seleccionados, las etapas de la vida contadas, las y los protagonistas, las instituciones, los lugares y las fechas relevantes, así como algunos datos sobre la textualidad que nos han resultado relevantes hasta el momento.

Para iniciar el análisis, hemos dividido las filmaciones considerando, por un lado, las historias de vida personales y, por el otro, las narraciones históricas.

5.1. Historias de vida

Las narraciones de historias de vida se han organizado en torno de una serie de núcleos temáticos: el nacimiento y el origen como personas sordas, el papel de las escuelas y los trayectos educativos, la LSA y las asociaciones comunitarias.

Las historias de vida que tenemos hasta el momento pertenecen mayoritariamente a mujeres sordas adultas y adultas mayores, que evocan sus vidas como una sucesión de hechos, en los que se van entrelazando recuerdos, valores de época y concepciones de sus familias en torno a la representación social de la sordera. Nuestras narradoras recuerdan, conversan y van construyendo el relato con hechos significativos de su propia vida pasada, su infancia, su escolarización, de modo que poco a poco va surgiendo y actualizándose la identidad narrativa sorda. Klein define que “Las narraciones de vida surgen de la imperiosa necesidad del sujeto de saber quién es: la respuesta al ‘quién soy’ solo puede ser narrativa porque el sujeto es en la medida en que se puede relatar” (2008: 16). El proceso de simbolización opera cuando el recuerdo se convierte en discurso.

Uno de los temas recurrentes en estas narraciones es el propio *nacimiento* y el impacto que genera en madres y padres la noticia de que su hija/o es sorda/o. En el caso de ser el único o primer miembro sordo de la familia, se multiplican los relatos en que se explica que nacieron oyentes y quedaron sordas repentinamente en los primeros años de la infancia (4 o 6 años), sin causas claras (un resfrío, un paseo, un remedio). En todos los casos, nuestras narradoras señalan que ellas no se acuerdan de esa primera etapa siendo oyentes pero que sus familiares cercanos (abuela, madre, hermano) se lo contaron cuando fueron más grandes pidiendo discreción. Estos relatos tienen matices borrosos, en ocasiones se inscriben como secretos que no deben ser revelados ni compartidos, como pactos de silencio intrafamiliar. Para las familias oyentes, la sordera de sus hijas/os aparece en el discurso de las protagonistas como una transformación, una pérdida, como un hecho oscuro.

Todas nuestras narradoras hacen referencia al impacto generado en sus madres y padres al recibir la noticia o darse cuenta de que sus hijas eran sordas. Siempre la reacción relatada es de sorpresa y pesar, preocupación y paralización frente al desconocimiento de qué podría hacer una niña (y en el futuro una mujer) sorda. Estos episodios referidos a su *origen como sordas* son claramente relatos que otras personas les contaron, ellas explicitan que no tienen recuerdo de esos tiempos remotos de sus primeros años de vida. Una vez descubierta la sordera, se sucede un período de estudios y consultas médicas y luego un tiempo de incomunicación, soledad, aislamiento, falta de aceptación por parte de la familia, tristeza y desconcierto. Todas relatan de manera similar esta etapa. Ninguno de los padres oyentes sabe qué hacer frente a una/un hija/o sorda/o, todas/os recurren a las/os médicas/os para orientarse y tardan en encontrar instituciones escolares para sus hijas/os, no hay diferencia si son familias residentes en Capital Federal o en provincias, tampoco varía si son personas de 90 o de 55 años. Los

relatos dan cuenta de una percepción de su origen común, de un núcleo temático compartido por todas/os las/os niñas/os sordas/os. Sin duda, es una marca identitaria, compartida por las personas sordas e inexistente en las narrativas oyentes. Las historias personales dan cuenta de recuerdos individuales que son memoria comunitaria, que integran y construyen una red simbólica sorda.

La *escuela* aparece en nuestras narradoras como una institución que da esperanza a la familia, que cambia la perspectiva para las madres y los padres de niñas/os sordas/os y ofrece una proyección de futuro. Genera movimientos profundos en la dinámica familiar, ya que hasta la década del ochenta en nuestro país solo había instituciones educativas de nivel primario para infancias sordas en los principales centros urbanos. En la primera mitad del siglo XX, las escuelas Ayrolo para varones y Magnasco para niñas ofrecían modalidad de internado, oferta que permitió a muchas/os niñas/os sordas/os procedentes de las provincias acceder a la educación básica. Ambas instituciones son parte constitutiva de la historia y el desarrollo de la comunidad sorda.

El ingreso a la escuela es relatado como un hecho movilizante y positivo por permitirles salir del aislamiento, pero al mismo tiempo inquietante y desconcertante por enfrentarse a un universo desconocido y separado de sus familias. En nuestro corpus, se señala que para las familias encontrarse con una institución dedicada a la educación de sus hijas/os, en la que pueden ver por primera vez a jóvenes y adultas/os sordas/os, en la que se les ofrece la posibilidad de que logren hablar oralmente, “hablar con voz” y acceder a la educación básica constituye un alivio esperanzador.

Todas nuestras narradoras relatan los primeros momentos en las escuelas como impactantes y desconcertantes. Ellas también se encuentran por primera vez con un lugar en el que hay muchas/os niñas/os, adolescentes y jóvenes sordas/os que señan y están alejadas/os de sus familias, sin tener una explicación que dé cuenta de esa situación, sin un discurso que permita anclar sus sentimientos y sin manejar una lengua que les permita buscar una explicación entre sus pares.

En todos los casos la adquisición de la LSA no es presentada como inmediata, lleva un tiempo de aprendizaje y de práctica que convive con las propuestas áulicas centradas en la rehabilitación oral y auditiva, en la enseñanza del español oral. Cabe señalar que hasta el momento, los relatos analizados pertenecen a personas sordas que hicieron su escolaridad primaria con una metodología exclusivamente oralista, en la que la LSA estaba prohibida y solo se toleraba en ámbitos no académicos, como los recreos, los comedores y los dormitorios.

El aprendizaje de los sonidos de la lengua oral se presenta como tortuosa, requería sufrimiento, los métodos para desarrollar la articulación fonatorio implicaban prácticas de posiciones de los órganos fonatorios de una manera artificial, rígida y repetitiva que fastidiaba a las/os niñas/os. Se toleraban y aceptaban los castigos físicos. Frases tales como “nos golpeaban con el puntero

para que respondiéramos”, “nos daban palmadas fuertes en el pecho para sentir la vibración de los sonidos”, “a veces nos dejaban marcada la cara”, “me aguantaba el dolor”, aparecen muy naturalizadas en todas las narrativas como una característica de la enseñanza.

El uso de la LSA es presentado como un motivo de conflicto en la relación de las/os niñas/os sordas/os con sus padres oyentes. Para las niñas poder comunicarse con sus pares señando es un motivo de alegría y placer. Por su parte, las madres y padres expresaban hostilidad, “están en contra” y “no les gusta” que sus hijas/os señen. La LSA es presentada explícitamente como una primera resistencia y signo de “rebeldía” (textualmente así lo califica una de las mujeres mayores), de las/os niñas/os sordas/os frente a la autoridad paterna y, especialmente, materna. Las madres aparecen como las agentes familiares que asumen con mayor protagonismo la responsabilidad de acompañar y apuntalar la educación y rehabilitación de sus hijas/os. Son figuras destacadas en los relatos. Aparecen como mujeres preocupadas por sus hijas/os, que fluctúan entre la sobreprotección y la dedicación a sus hijas, son tanto portavoces de mensajes atemorizantes y paralizantes como puntales exigentes y motivadores para el desarrollo de sus hijas. Siempre preocupadas, por la educación, por el trabajo, por su mantenimiento, por la familia. En algunos casos, son las que motivan el aprendizaje de la lectura como una posibilidad de desarrollo necesario.

Las *asociaciones de sordas/os* aparecen como parte de las vidas y la cotidianidad de las personas sordas. La Asociación Argentina de Sordas “Casa Hogar” tiene un lugar protagónico en los relatos femeninos. Nuestras narradoras comentan las características de esta asociación destinada a las mujeres sordas, que ofrece actividades sociales, recreativas y artísticas, y también un pensionado destinado a mujeres mayores solteras y a mujeres sordas que vienen del interior del país a Buenos Aires. Casa Hogar es el espacio en que se generan prácticas solidarias y de cuidado mutuo. Es un lugar de intercambio fluido, que cobija como una familia, en el que se asumen tareas de cuidado y de apoyo. Es el espacio en el que se organizan viajes y festejos personales y grupales y también se asiste a la que necesita, se acompaña, se colabora con medicación y alimentación, no de una manera oficial ni institucional, sino que cada una de las integrantes de la asociación ofrece voluntariamente su tiempo y trabajo porque las ancianas sordas solas son concebidas como responsabilidad de la comunidad. Sin dudas, las asociaciones y clubes de sordas/os son narrados como los espacios de pertenencia y protección.

5.2. Narraciones históricas

La comunidad sorda construye sus propias narraciones históricas a partir de la elaboración de una serie de discursos institucionales que funcionan como relatos oficiales. Las/os sordas/os cuentan hechos pasados relacionados con la fundación y el funcionamiento de sus asociaciones y con la lucha para lograr el reconocimiento oficial y legal de la LSA como lengua de la comunidad sorda. No cualquiera puede erigirse en relatora/relator histórico. Las/os

narradoras/es de estas narraciones históricas son personas sordas que pertenecen activamente a la comunidad. Solo las/os socias/os fundadoras/es, autoridades de la institución, líderes y socias/os relevantes o miembros de edad avanzada pueden ejercer la autoridad discursiva de contar la historia. Estos sujetos tienen la responsabilidad de recuperar los hechos pasados trascendentes, seleccionarlos y organizarlos en un entramado textual y simbólico para construir la memoria que nutra la identidad sorda.

La defensa de la LSA y la *lucha por los derechos lingüísticos* de las personas sordas están presentes en todas las narrativas, tanto en las personales como en las históricas. Se relatan las diferentes acciones llevadas adelante por la comunidad sorda y la transformación política protagonizada a partir del año 2007, después de la realización de la primera Cumbre Nacional de la LSA hasta lograr la promulgación de la Ley de Lengua de Señas Argentina, Ley N° 27710, el 23 de abril del 2023. Marchas, campañas de difusión en internet, *lobby* en las cámaras de diputados y de senadores, presencia en los medios de comunicación, actividades de visibilización pública, reuniones, manifestaciones, Abrazo Simbólico al Congreso Nacional, la audiencia pública para exponer los argumentos en apoyo a l proyecto de ley, avances y retrocesos legislativos, fracasos, ninguneos y el éxito final después de dieciséis años de intensa militancia y casi un siglo de sometimiento lingüístico. Fechas, nombres, fotos, emociones, argumentos, discusiones se suceden conformando la línea de tiempo de la lucha persistente y tenaz de la comunidad sorda, que desde la marginalidad a la que la relega la sociedad logró la reivindicación de su lengua como un derecho vital.

En los relatos históricos no solo aparecen *instituciones y líderes políticas/os sordas/os* sino que se los define. La CAS, ASAM, UAS, Casa Hogar,¹ el MAS son términos que se constituyen como códigos comunitarios. Se explica que la Confederación Argentina de Sordos (CAS), institución de nivel nacional que representa a la comunidad sorda en las gestiones oficiales y formales es el “gobierno de la comunidad sorda”, la “madre” que brega por los derechos de las personas sordas. También se presenta al Movimiento Argentino de Sordos (MAS) como un emergente de la lucha por la ley de la LSA, definiéndolo como el “pueblo sordo” que protagoniza las movidas populares, que organiza las movilizaciones y manifestaciones mientras la CAS hace las reuniones formales. Las asociaciones y clubes son las “casas” de las/os sordas/os, espacios de encuentro, de intercambio entre generaciones, lugar de estar con otras/os, de recreación, de ayuda, de socialización, de aprendizaje, de charla. Uno de los aspectos relevantes de las asociaciones es que permiten la comunicación; sin dudas, en un mundo en que se habla y se escucha, poder disponer de lugares donde se seña y se mira es un diferencial valioso.

6. Conclusiones preliminares

Estas primeras aproximaciones al análisis de los relatos de personas sordas de nuestra investigación nos permiten identificar una construcción simbólica particular, constituida por

signos compartidos y reconocidos por las/os integrantes de la comunidad sorda. Estas narrativas sordas forman parte de la memoria colectiva de las personas sordas, en la que se presentan instituciones, lugares, tiempos, protagonistas y rutinas propias, desconocidas e inexistentes en las vidas y las anécdotas de las personas oyentes.

Las historias sobre el nacimiento, los mitos y secretos en torno a la pérdida de la audición, los miedos y sentimientos familiares, el acceso a propuestas educativas y de rehabilitación del habla, el encuentro de una lengua accesible en la escuela abriendo la posibilidad de comunicación inexistente en las casas, los clubes de sordos como espacios en los que se comparte la vida, la lucha por la LSA son aspectos recurrentes en nuestro corpus.

Estas narraciones conforman una tradición discursiva que se ha desarrollado principalmente en las asociaciones de sordas/os, espacios privilegiados para los intercambios y diálogos que forman parte de la vida en común y que constituyen la identidad comunitaria a través de los encuentros entre generaciones de personas sordas.

Las narrativas que hemos empezado a recolectar forman parte de la vida colectiva protagonizada y compartida por las personas sordas de nuestro país. Consideramos que su presencia en la trama discursiva de las escuelas de sordos/as constituirá un factor importante en la valoración de la cultura y de la lengua de los/as estudiantes, docentes, madres y padres sordos/as y permitirá que los/as niños/as sordos/as se reconozcan en las vidas de adultos sordos/as y se proyecten como actores activos/as y no como meros/as espectadores/as pasivos/as de los logros de los/as oyentes. Sin duda, será un aporte y un recurso concreto que facilitará integrar la LSA a diferentes espacios de la currícula escolar, promoviendo la circulación de variedad de discursos y de lenguas de una manera equitativa en las aulas multilingües-multiculturales de las/os niñas/os sordas/os.

7. Referencias bibliográficas

Bajtín, Mijaíl (1982 [1979]). *Estética de la creación verbal*. México: Siglo XXI.

Carboni, Bárbara Sofía y Petit, Facundo (2019). Hacia un pasado pallqa. Sobre la construcción de narrativas del pasado en Cusi Cusi (Departamento de Rinconada, Jujuy). En A. Laguens, M. Bonnin y B. Marconetto (comps.), *XX Congreso Nacional de Arqueología Argentina. 50 años de arqueologías. Libro de resúmenes* (pp. 1226-1227). Córdoba: Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

Klein, Irene (2008). *La ficción de la memoria. La narración de historias de vida*. Buenos Aires: Prometeo.

Mancuso, Hugo (2005). *La palabra viva. Teoría verbal y discursiva de Michail M. Bachtín*. Buenos Aires: Paidós.

Todorov, Tzvetan (2013) [1939]. *Mijaíl Bajtín: el principio dialógico*. [Traducción de Mateo Cardona Vallejo]. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.

Van Allen, Roach (1966). *Language Experiences in Reading*. Chicago: Encyclopaedia Britannica Educational Corp.

1. ASAM (Asociación de Sordomudos de Ayuda Mutua) es la primera asociación de sordos de nuestro país, fundada en 1912 en la Ciudad de Buenos Aires. UAS es la Unión Argentina de Sordomudos. Casa Hogar es la Asociación Argentina de Sordomudas. [e](#)



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

El estudio de la participación política en la escuela y la construcción cognitiva de los estudiantes

Una investigación en escuelas secundarias de José C. Paz

Axel César Horn

CONICET/IESCODE/UNPAZ/UNLP, Argentina
axelcesarhorn@gmail.com / ORCID: 0000-0003-1618-0539

Paula Sosa

IESCODE/UNPAZ/UNGS, Argentina
paula.sosa@docentes.unpaz.edu.ar / ORCID: 0009-0005-6030-9231

Paula Leonor Velázquez Yslas

IESCODE/UNPAZ, Argentina
paulavelazquezyslas@hotmail.com/ ORCID: 0009-0008-4168-8477

Leonardo Andrés Simonelli

IESCODE/UNPAZ, Argentina
leonardo.simonelli@docentes.unpaz.edu.ar / ORCID: 0009-0009-1788-2787

Recibido: 1 de mayo de 2025. **Aceptado:** 10 de julio de 2025.

Resumen

El presente trabajo presenta el problema, los aspectos metodológicos así como también los primeros resultados del proyecto de investigación “El derecho a la participación en escuelas secundarias del municipio de José C. Paz desde la perspectiva de los estudiantes” que se realiza en el marco de la Quinta convocatoria a proyectos de investigación Científica y Tecnológica UNPAZ 2023-2025. En dicho proyecto se propone un estudio cualitativo de carácter exploratorio, cuyo objeto es la construcción de nociones acerca del derecho a la participación que realizan adolescentes

asistentes a la escuela secundaria. La pregunta central de la investigación a la que pretendemos responder es: ¿Cuáles son las ideas de los y las estudiantes de escuela secundaria sobre su derecho a la participación? La muestra que se plantea es no probabilística, por cuotas y estará conformada por cuarenta sujetos (de entre 11 y 18 años) que asistan a las escuelas donde se realizarán las observaciones. Las cuotas serán de diez sujetos pertenecientes a los años 1º, 3º, 4º y 6º de la escuela secundaria, con una distribución de 50% de sujetos identidad autopercebida como varón y 50% autopercebida como mujer. Al mismo tiempo, se realizan observaciones participantes de la vida escolar. Finalmente, se pretende articular los datos empíricos surgidos de ambas estrategias metodológicas con la finalidad de estudiar la construcción de conocimientos sobre el derecho a la participación situada en prácticas escolares.

Palabras clave: derecho a la participación | escuela secundaria | prácticas escolares | construcción de conocimientos

The study of political participation in schools and the cognitive construction of students

A research in secondary schools in José C. Paz

Abstract

This paper presents the problem, methodological aspects, and initial results of the research project “*The Right to Participation in Secondary Schools in the Municipality of José C. Paz from the Perspective of Students*”, carried out within the framework of the Fifth Call for Scientific and Technological Research Projects at UNPAZ 2023–2025. The project proposes a qualitative, exploratory study aimed at constructing notions of the right to participation as understood by adolescents attending secondary school. The central research question we aim to answer is: *What are secondary school students’ ideas about their right to participation?* The sample will be non-probabilistic and quota-based, composed of 40 participants (aged 11 to 18) attending the schools where observations will take place. Quotas will include 10 participants from each of the 1st, 3rd, 4th, and 6th years of secondary school, with a distribution of 50% self-identified as male and 50% self-identified as female. At the same time, participant observations of school life are being conducted. Finally, the aim is to articulate the empirical data emerging from both methodological strategies in order to study the construction of knowledge about the right to participation as situated in school practices.

Keywords: right to participation | secondary school | school practices | knowledge construction

1. Introducción¹

En este trabajo presentaremos los avances de investigación del proyecto “El derecho a la participación en escuelas secundarias del municipio de José C. Paz desde la perspectiva de los estudiantes” con sede en el IESCODE/UNPAZ que se realiza en el marco de la Quinta convocatoria a proyectos de investigación Científica y Tecnológica UNPAZ 2023-2025,² cuyo interés es estudiar la construcción de las concepciones del derecho a la participación de adolescentes en el marco de prácticas escolares.

El estudio propuesto forma parte de una línea de investigaciones acerca de las ideas de niños, niñas y adolescentes sobre sus derechos. En particular, los estudios realizados por Helman y Castorina (2007) y ampliados por Horn y Castorina (2008) y Horn (2011, 2019, 2021) que

mostraron que la construcción de las ideas infantiles sobre los derechos se adquiere trabajosamente en un contexto de acciones institucionales, tales como directivas o gestos de las autoridades e intervenciones docentes que tienen por objeto a los alumnos y las alumnas (Helman y Castorina, 2007; Horn y Castorina, 2008). La investigación de Helman se ocupó de los derechos en el contexto de la escuela primaria, seleccionando el derecho a la intimidad, a la educación y a la libre expresión para estudiar la perspectiva infantil. Los trabajos de Horn (entre los que se incluyen sus tesis de maestría y doctorado) se centraron específicamente en torno al derecho a la intimidad, articulando el material recabado con observaciones del contexto áulico (Horn, Helman, Castorina y Kurlat, 2012; Horn, 2021). Estos estudios posibilitaron contrastar el punto de vista de los sujetos, particularmente las nociones por ellos construidas sobre el derecho, con acciones ligadas a la labor de las autoridades escolares y docentes, que en muchas ocasiones naturalizaban las prácticas en las que vulneraban dicho derecho. También, aunque de manera menos frecuente, se encontraron prácticas que lo ponderaban y resguardaban. En estos abordajes el análisis de la producción de conocimiento individual se entrelazó con un estudio de los contextos institucionales (Horn y Castorina, 2010; Horn, Helman, Castorina y Kurlat, 2012).

Una de las conclusiones de estos trabajos es que los primeros acercamientos conceptuales que los niños y las niñas hacen del derecho a la intimidad en la escuela primaria están sujetos al cumplimiento de la normativa escolar, siendo más reconocido, desde la perspectiva infantil, el derecho a la intimidad de los y las estudiantes que cumplen con las normas escolares. Estos resultados permitieron sostener que las prácticas institucionales restringen las concepciones infantiles sobre sus derechos (Helman, 2010). Estas restricciones operan en relación con el proceso de interacción entre el sujeto y el objeto de conocimiento social (Castorina y Lenzi, 2000) posibilitando y, a la vez, limitando la elaboración de los conceptos infantiles (Castorina y Faigenbaum, 2000). Ello significa que no determinan el proceso constructivo, ya que la actividad intelectual de los sujetos no queda anulada, pero este solo se produce en ciertas condiciones socioinstitucionales.

El recorrido de investigaciones sobre la construcción de ideas del derecho a la intimidad en niños y niñas que asistían a la escuela primaria fue ampliado, con el objetivo de indagar las ideas de los sujetos que asistían a la escuela secundaria y de edad más avanzada, de 13 a 16 años (Helman, Horn y Castorina, 2021). En este estudio se encontraron algunos rasgos que sugieren una continuidad respecto de los estudios realizados con sujetos de escuelas primarias, como el carácter condicionado del derecho, es decir, un reconocimiento restringido por las condiciones institucionales. Al mismo tiempo, otras características de las ideas de los niños y niñas mostraron una ruptura en el modo de concebir la problemática. En particular la forma en que argumentan sobre el derecho a la intimidad en la escuela, reconociendo y demandando su respeto, y considerando más elementos y actores institucionales a la hora de pensar en situaciones donde la intimidad está involucrada (Helman, Horn y Castorina, 2021).

Las investigaciones antes reseñadas abrieron el camino a explorar la construcción de conocimiento que realizan los jóvenes que asisten a escuelas secundarias acerca de otros derechos que se orientan a consolidar la ciudadanía infantil, como el derecho de participación. El derecho a participar de la sociedad está reconocido explícitamente en la Convención Internacional de los Derechos del niño en su artículo 13. La definición de participación implica que toda acción que tiene como propósito impactar de manera positiva en la vida pública de una sociedad democrática (Sigel y Hosking, 1998) es una actividad política y social visible. En esta misma línea, Morduchowicz (2021) afirma que participar es actuar con la finalidad de realizar transformaciones sociales que generen bien común e implica la defensa de los derechos humanos.

La participación de niños, niñas y jóvenes ha sido ampliamente estudiada por disciplinas y enfoques que abordaron diferentes aspectos del fenómeno entre las que encontramos a la ciencia política, la política educativa o la antropología, entre otras. Son de particular interés para nuestras indagaciones los enfoques que específicamente se refieren a la participación política en la escuela y aquellos que se proponen identificar las percepciones de los y las estudiantes. Sin embargo, no son tan frecuentes los estudios que reconstruyen de modo sistemático las nociones que los sujetos elaboran sobre su participación política en la escuela y su eventual transformación.

Desde distintos enfoques antropológicos se reconstruyen los sentidos de la participación que surgen en las mismas prácticas sociales, por ejemplo, Cerletti (2012) plantea una definición de participación a partir de los actores institucionales, sin predefinir la participación ni su significación a priori de la inmersión en el campo. Por su parte, Shabel (2016) realiza una recolección de los significados que circulan en las actividades de un determinado movimiento social.

En las investigaciones de Bustamente (2019), que tratan específicamente la participación infantil en una experiencia de asambleas de escuela primaria, se arriba a una definición del término entendido como el ejercicio práctico de la convivencia y una participación grupal activa. Esta definición es extraída de los documentos de la institución. El abordaje etnográfico es sensible a la perspectiva de los sujetos y los significados que producen en contextos específicos. En palabras de Rockwell: “se reconoce que los niños siempre están involucrados en la construcción de significados, aunque estos conocimientos no siempre sean los que la escuela valida para determinar sus niveles de aprovechamiento” (2011: 50), pudiendo develar lo que el desarrollo institucional no pone en el centro o directamente soslaya. Así entendido, se pueden identificar las acciones de los sujetos que contradicen o se oponen al *statu quo* institucional, al descubrir los significados subterráneos que los sujetos atribuyen a normas establecidas en las instituciones. Desde estas perspectivas se enfatizan las definiciones producidas en un determinado contexto, definiciones coyunturales y sujetas a los significados producidos por los actores sociales, pero sin reconstruirlos con mayor grado de abstracción.

Desde una perspectiva psicológica interesada en la construcción de conocimientos, es necesario contar con un ordenamiento de significados donde pueda evaluarse su grado de generalidad y validez que luego pueda expresarse con las especificidades de cada contexto.

Desde las ciencias políticas también ha sido estudiada la participación ciudadana, en particular los vínculos del individuo con el Estado. Es decir, las maneras de participar en procesos deliberativos distinguiendo las dinámicas entre la acción ciudadana y las decisiones políticas llevadas adelante por el aparato estatal (Annunziata, 2009). Estos aportes pueden servir para ilustrar aspectos generales vinculados con las relaciones entre ciudadanos y el poder del Estado, pero en el caso de la escuela resulta problemático reutilizar estos análisis, dado que el lugar del alumno en la institución escolar no es comparable con las relaciones entre la ciudadanía y el Estado. Ser estudiante en la institución educativa supone la complejidad de ser al mismo tiempo un sujeto de derechos y estar en procesos de formación y al mismo tiempo ser sujeto a decisiones institucionales en las que no se está involucrado en su deliberación.

Para una perspectiva más institucional, sensible a los diferentes modos de participar que se producen en la escuela, Trilla y Novella (2001) proponen una tipología de participación. En ella establecen diferentes grados que van desde la *participación simple*, el mero hecho de ser parte de una institución, pasando por niveles de injerencia en la toma de decisiones, como ser consultado, ser parte de un proyecto específico en la institución, hasta llegar a la *metaparticipación*. Esta última consiste en que los sujetos piden, exigen o generan espacios o mecanismos de participación que no estaban habilitados. Aquí, los individuos o colectivos reclaman ser reconocidos en su derecho a la participación y ponen en cuestión los canales establecidos hasta ese momento. Entendemos que en la institución educativa los estudiantes pueden participar en cualquiera de estas modalidades: siendo parte, siendo consultado, participando de proyectos formativos. Sin embargo, la *metaparticipación* puede ser considerada la propiamente política y sucede en aquellos momentos en que los estudiantes por diferentes medios que tienen a su alcance plantean ser tenidos en cuenta en una toma de decisión institucional o reclaman un reconocimiento al que tienen derecho.

Es particularmente significativa la definición de participación propuesta desde un enfoque de la filosofía de la educación. Schujman (2012) plantea dos sentidos de la participación política. El primero involucra el hecho de *ser parte*. El sujeto es miembro de la institución, en el caso de la escuela, es un alumno que tiene un banco esperándolo, el cuerpo docente lo espera, etc. Este sentido supone que la institución reconoce al otro como miembro, otorgándole ese lugar. No existe participación sin reconocimiento de los otros institucionales que lo consideran parte y al mismo tiempo entienden su diferencia, su singularidad. Un segundo sentido consiste en participar en la toma de decisiones. Podríamos llamarlo propiamente político, porque está vinculado con el poder de la institución, ya sea para ejercerlo, disputarlo o legitimarlo. En este último sentido se abren distintas consideraciones acerca de qué sería lo propiamente político en la escuela: ¿Solo es política la participación en espacios de cogobierno como los consejos

directivos o el centro de estudiantes? ¿La participación en la selección de contenidos escolares a transmitir y los modos de evaluación puede ser considerada política? ¿Y la participación en los códigos de vestimenta? Estas discusiones son relevantes para abordar nuestro tema de estudio de participación política en la escuela.

Por último, resulta relevante para nuestro trabajo las especificidades de la participación política en el ámbito escolar. A este respecto debe señalarse que en las escuelas tanto primarias como secundarias el término participación está muy presente en su cotidianeidad: se pide a los estudiantes que participen de las maneras más diversas en el ámbito escolar, mostrando interés, realizando aportes a la clase, resolviendo tareas y actividades. La participación de los y las estudiantes en el acto educativo es solicitada, evocada y, frecuentemente, evaluada. A este tipo de participación la denominaremos *participación pedagógica*, para diferenciarla de la *participación política* que implica, como venimos sosteniendo a lo largo de este apartado, ser parte de la institución y al mismo tiempo tener incidencia en la toma de decisiones. Esta participación política en la escuela tiene sus particularidades.

En el caso específico de la manera en cómo los jóvenes participan políticamente, existen numerosos estudios en distintos países que lo relevan. Investigaciones realizadas en Estados Unidos y Europa (Eurobarómetro, 2007; Euyoupart, 2005; Torney-Purta et al, 2001; Torney-Purta, 2002; Torney-Purta y Richardson, 2004), muestran que muchos de ellos prefieren participar en lo que se define como *participación política no convencional*, es decir, acciones puntuales para resolución de situaciones problemáticas, y menos participación en la denominada *convencional*, como formar parte de un partido político o intervenir en acciones que marquen pertenencia a una identidad política partidaria.

También existen estudios llevados adelante en Latinoamérica que describen una situación similar. Por ejemplo, una investigación realizada en Colombia (Tabares Ochoa, 2013) encuentra que muchos y muchas jóvenes prefieren llevar adelante acciones políticas no convencionales o no tradicionales como escribir en paredes públicas sin permiso, estropear cartelera política, manifestarse puntualmente en contra del reclutamiento del ejército, etc.; acciones llevadas por fuera de los partidos políticos, estructuras partidarias o las organizaciones sindicales.

En nuestro país, se destaca la investigación de Brussino et al (2008) que releva la participación política de jóvenes cordobeses. En este estudio referido a las maneras elegidas para participar, se segmentó la muestra por estratos sociales, posibilitando un estudio que muestra el modo diferenciado de participación política de jóvenes por pertenencias a sectores socioeconómicamente definidos. Sin embargo, son más afines al estudio que estamos proponiendo las investigaciones que han estudiado las representaciones sociales de la participación política en jóvenes de 16 a 18 años de la Ciudad de Buenos Aires (Bruno y Barreiro, 2020).

Por último, los estudios realizados por Morducowicz (2021) relevan un aspecto fundamental para pensar las formas de participación de los y las jóvenes y es su participación en entornos virtuales. La autora toma nota de los cambios tecnológicos de los últimos años, que abrieron nuevas formas en las que los jóvenes se comunican e interconectan. De esta manera, la investigación aborda su participación en estas nuevas plataformas como un fenómeno central para analizar los nuevos modos de participación que encuentran en la actualidad. Este estudio también describe las apreciaciones que estos sujetos le dan a sus modos de participar. El estudio invita a la realización de investigaciones cualitativas como la que se propone este proyecto para indagar en mayor profundidad los significados que los adolescentes atribuyen a la participación, sea en entornos virtuales como en otros contextos.

Las investigaciones sobre la participación juvenil comentadas son relevantes y afines a la temática que se propone estudiar este proyecto, pero dejan por fuera o no profundizan cuál es la construcción de ideas que realizan niños, niñas y adolescentes con respecto a su derecho a participar. En otras palabras, es crucial para comprender la manera en que los sujetos que estudiaremos construyen conocimiento acerca de su derecho a la participación considerar las formas en las que participan, pero para comprender y explicar las nociones construidas por los sujetos sobre este derecho se requiere estudiarlas específicamente.

2. La perspectiva metodológica

La investigación que presentamos tiene como objetivo principal estudiar las relaciones entre las prácticas escolares y la construcción de conocimientos sobre el derecho a la participación política. Al mismo tiempo, tiene el objetivo específico de describir el proceso de construcción del conocimiento de los adolescentes sobre el derecho a la participación en la escuela secundaria y sus modalidades de participación. También, es parte de los propósitos de la indagación identificar prácticas escolares que promuevan o pongan límites al ejercicio de la participación de los adolescentes.

Estos objetivos se llevan adelante mediante el desarrollo de una indagación cualitativa de carácter exploratorio. La muestra es no probabilística por cuotas, conformada por cuarenta sujetos que tienen entre 12 y 19 años de edad y que asisten a una escuela secundaria del municipio de José C. Paz. Las cuotas están conformadas por diez sujetos pertenecientes a cuatro años diferentes: 1º, 3º, 4º y 6º año. Por lo tanto, en cada cuota, las edades de los sujetos que la conforman varían y la distribución de identidad de género es de 50% autopercebidos como varones y 50% autopercebidas como mujeres. Las entrevistas fueron pactadas con la institución y contaron con el consentimiento informado de estudiantes y los referentes adultos de su cuidado.

En el estudio se articula la metodología clínico-crítica con observaciones de la vida escolar (García Palacios, Horn y Castorina, 2015; Horn, Helman, Castorina y Kurlat, 2013),

identificando por un lado las nociones que los sujetos construyen acerca de su derecho a la participación en la escuela y, por el otro, las situaciones concretas de las prácticas institucionales. Se explican a continuación las características de las estrategias de construcción de los datos empíricos.

Las entrevistas individuales están basadas en los lineamientos del método clínico-crítico piagetiano (Piaget, 1926; Delval, 2001) que posibilita obtener datos y luego caracterizar las nociones construidas por los sujetos sobre su derecho a la participación. Este tipo de entrevistas, constituyen un método que permite reconstruir las particularidades de las ideas de los sujetos acerca de los objetos sociales. En su desarrollo se narra a los sujetos diferentes historias en las que está en juego el derecho a la participación de los y las estudiantes. Estos relatos se utilizan como disparadores del diálogo entre entrevistado y entrevistador que sigue la dialéctica característica de este tipo de entrevistas, es decir, se estructuran en base a las respuestas del entrevistado y a la revisión de las preguntas del entrevistador.

Al mismo tiempo se realizan observaciones participantes de la vida escolar: se trata de un procedimiento que permite construir hechos empíricos de primera mano respecto de los sucesos del mundo real. A partir de estos datos, se elaboran interpretaciones de algunas de las complejas relaciones entre las ideas de los y las estudiantes y las prácticas educativas que los tienen como partícipes (Goetz y Lecompte, 1988). Este procedimiento se utiliza como un medio para pesquisar prácticas escolares que puedan conectarse con la construcción de ideas de los estudiantes acerca de su derecho a la participación.

Para el análisis de los datos obtenidos por medio de las entrevistas se utilizan procedimientos cualitativos. Se realizan las categorías partiendo de recurrencias y convergencias en las respuestas dadas por los sujetos (Delval, 2001). Finalmente, una vez conformadas las categorías, para garantizar su validez se recurre al acuerdo interjueces que en esta metodología implica corroborar las categorías construidas para el análisis de las respuestas de los sujetos con otras y otros investigadores.

Para el análisis de los datos obtenidos de las observaciones se tiene como marco de referencia el Método Comparativo Constante, sistematizado por Strauss y Corbin (2002), con el que se busca construir categorías teóricas a partir de los datos empíricos mediante la identificación de convergencias y diferencias en los datos (Sirvent, 2003).

De este modo, luego de haber categorizado los datos obtenidos mediante los dos instrumentos utilizados, intentaremos dar cuenta de las relaciones entre las ideas de los sujetos acerca de su derecho a la participación y las prácticas que se realizan en el contexto escolar de la escuela secundaria. Esto es así porque se trabaja con dos procedimientos, en virtud del primero buscamos verificar las hipótesis sobre las nociones infantiles, mientras que por el segundo se pretende abrir la “caja negra” de los procesos y prácticas que suceden en la vida cotidiana de la escuela (Woods, 1987).

Finalmente, los resultados darán lugar a un análisis provisorio del alcance y significado de la tesis que afirma la restricción de las prácticas sociales sobre la constitución de las ideas de los sujetos, que es relevante en la epistemología de los conocimientos sociales (Faigembaum y Castorina 2000; Gil Antón, 1997).

3. Algunos resultados provisorios

En el despliegue actual de la investigación se ha construido gran parte de los datos empíricos e iniciado su análisis. Con respecto al desarrollo de las observaciones, en la primera etapa del estudio fueron realizadas en las aulas y el patio de recreos, siguiendo durante toda la jornada de observación al mismo curso (en principio eran los mismos cursos de los que los estudiantes entrevistados formaban parte). En estas primeras observaciones se encontró que el tipo de participación frecuente en las aulas fue el que denominamos *participación pedagógica* (Horn, Castorina y Mariela, 2025), entendida como la participación que transcurre en las actividades curriculares o extracurriculares demandadas por la escuela, es, en otras palabras, la participación en el acto educativo. Sin embargo, mientras realizábamos estas observaciones encontramos que en la escuela se generaban otros espacios donde los estudiantes tenían mayor protagonismo. Fue así que comenzamos a dirigir nuestras observaciones hacia otras actividades escolares promovidas por los docentes pero que propiciaban una participación diferente a la *participación pedagógica*. De esta manera, iniciamos nuevos registros de la preparación de actos escolares, de reuniones preparatorias para la elección del centro de estudiantes y de su acto eleccionario. Todos estos acontecimientos eran conducidos principalmente por determinados alumnos de la escuela. A partir de este giro en la recolección de datos, también iniciamos la realización de entrevistas a los actores estudiantiles de esas actividades. Producto de este trabajo de campo pudimos elaborar algunas categorías provisorias que nos interesa presentar.

Con respecto a las observaciones, en primer lugar, identificamos un conjunto de intervenciones docentes que parecen propiciar la participación y el protagonismo de los estudiantes en actividades de carácter político. Nos permitimos transcribir un fragmento de observación para ilustrar este aspecto:

Elección de Centro de Estudiantes. Los estudiantes terminan de votar, B (candidato a vicepresidente del Centro de Estudiantes) está hablando con la directora, le dice que ya no entran más votos en la urna. B le dirige la palabra pero ella le habla al presidente de mesa y le dice “¿qué creés que hay que hacer?”. B dice: “Conseguimos otra urna”. La directora dice que le está preguntando al presidente de mesa, que si él lo considera hacemos eso. La vicepresidenta de mesa dice: “¿Y la vicepresidenta?”, con tono de reproche. La directora responde: “Lo que consideren en conjunto. Son ustedes, las autoridades.” Las autoridades de mesa dicen que están de acuerdo con cambiar la urna (p. 20 de la observación 19).

Entendemos que el fragmento es ilustrativo de diferentes cuestiones. En primer lugar, la docente otorga la deliberación de una decisión administrativa del acto eleccionario a los estudiantes. Pero ese otorgamiento está enmarcado dentro de la legalidad de un régimen de elecciones: la potestad de decidir se otorga a un estudiante que está cumpliendo el rol de autoridad de mesa y no a cualquier estudiante. Al mismo tiempo, la directora sostiene en el intercambio una *actitud docente*, pone en acto una enseñanza del procedimiento dirigiendo sus respuestas solo a quien corresponde la deliberación. Este modo de indicaciones la hemos encontrado en otras observaciones como manera singular de enseñanza en el mismo curso de desarrollo de la práctica.

Sin embargo, no todas las intervenciones docentes que encontramos tenían estas características. También pudimos identificar intervenciones que no podrían ser entendidas como propulsoras o facilitadoras de la participación estudiantil como comentarios paródicos o cierto desconocimiento de los códigos instaurados por las normas de la elección de delegados.

En segundo lugar, también pudimos recolectar en las observaciones que los estudiantes que estaban llevando adelante la elección habían tomado decisiones sobre la conformación de listas y los criterios que utilizaron:

El observador en diálogo con B y C (la candidata a vicepresidenta) y los otros estudiantes que conforman las autoridades, les pregunta cómo eligieron a los candidatos de la lista. Me dicen que antes había otro candidato que no se animó y por eso fue B. B me comenta que él estuvo conversando con sus compañeros para que sean parte de la lista y me dice que el tesorero no podía ser alguien más chico, de los primeros años, porque es mucha responsabilidad. También me cuenta que pensó en que chicos en la lista fueran a la tarde y a la mañana. También en realizar las reuniones a la mañana y a la tarde para cubrir todas las franjas horarias.

Del fragmento anterior se destacan la elaboración de criterios claros e intencionados en la conformación de listas, mostrando un tipo de participación en el desarrollo de la gestión de lo público muy diferente a lo que definimos como *participación pedagógica* (Horn, Castorina y Helman, 2025).

Por otra parte, con relación a las entrevistas llevadas adelante en el curso de la investigación, puede decirse que los adolescentes escolarizados tienen ideas propias sobre la participación política en la escuela, más aún, que esas ideas varían conforme al tipo de prácticas en las que participan. Los sujetos que cursan los primeros años de la escuela secundaria o que no suelen participar en espacios participativos propuestos por la escuela, suelen definir a la participación como específicamente pedagógica, es decir, refiere a la participación que transcurre en las actividades curriculares o extracurriculares demandadas por la escuela. En cambio, los estudiantes que participan en otras actividades como la organización de actos escolares o la

generación del centro de estudiantes suelen definir la participación política como actividades deliberativas o dirigidas a gestionar el espacio público.

4. Comentarios finales

En el presente trabajo se presentó el problema de investigación de un proyecto en curso que estudia la construcción de ideas sobre el derecho a la participación que realizan estudiantes de una escuela secundaria del municipio José C. Paz. Por el momento, podemos presentar para someter a discusión las dificultades para definir conceptualmente la participación política en la escuela y la especificidad de la perspectiva juvenil para definirla. También hemos presentado la aproximación metodológica que consideramos adecuada para su estudio y las primeras aproximaciones del análisis de los datos.

5. Referencias bibliográficas

- Annunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 57-70. Recuperado de <https://doi.org/10.17141/iconos.40.2011.446>
- Argentina, Ministerio de Educación (2014). *Relevamiento estadístico sobre clima escolar, violencia y conflicto en escuelas secundarias según la perspectiva de los alumnos*. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005049.pdf>
- Bruno, D. y Barreiro, A. (2021). Cognitive Polyphasia, Social Representations and Political Participation in Adolescents. *Integrative Psychological and Behavioral Science*, 55, 18-29.
- Brussino S.; Rabbia H. y Sorribas, P. (2008). Una propuesta de categorización de la participación Política de jóvenes cordobeses. *Psicología Política*, 8(16), 285-304.
- Castorina, J. A (2021) Psicología genética y psicología social: ¿dos caras de una misma disciplina o dos programas de investigaciones compatibles? En A. Barreiro (comp.), *Representaciones sociales, prejuicio y relaciones con los otros. La construcción del conocimiento social y moral*. Buenos Aires: UNIPE.
- Castorina, J. A. y Faigenbaum, G. (2000). Restricciones y conocimiento de dominio: hacia una diversidad de enfoques. En J. A. Castorina y A. Lenzi (comps.), *La formación de los conocimientos sociales en los niños. Investigaciones psicológicas y perspectivas educativas* (pp. 155-177). Barcelona: Gedisa.
- Castorina, J. A. y Horn, A. (2012). El derecho a la privacidad en la infancia. Las consecuencias educativas de un estudio psicológico y de la sociología de la infancia. En A. Graciano y S. Laborde (coords.), *Política de infancia. Contribuciones a los debates actuales sobre niños y jóvenes* (pp. 19-40).
- Castorina, J. A. y Lenzi, A. (2000). Algunas reflexiones sobre una investigación psicogenética en conocimientos sociales: la noción de autoridad escolar. En J. A. Castorina y A. Lenzi (comps.), *La formación de los conocimientos sociales en los niños* (pp. 19-40). Barcelona: Gedisa.
- Cerletti, L. (junio de 2012). "Familias" y "participación": un análisis comparativo de la Ley 1.420, la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional. *Propuesta Educativa*, año 21, 1(37), 69-77.

- Delval, J. (2001). Descubrir el pensamiento de los niños. Introducción a la práctica del método clínico. Barcelona: Paidós.
- Eurobarómetro (2007). Youth survey among people aged between 15-30, in the European Union (p. 202). European Commission: Gallup Organization Survey.
- Euyoupart (2005). Political Participation of Young People in Europe - (Development of Indicators for Comparative Research in the European Union). Recuperado de <http://www.sora.at/EUYOUPART>
- García Palacios, M.; Horn, A. y Castorina, J. A. (2015). Prácticas sociales, cultura e ideas infantiles. Una convergencia entre la antropología y la psicología genética crítica. En *Estudio de Psicología* (pp. 67-82). Madrid: Fundación Infancia y Aprendizaje.
- Gil Anton, M. (1997). *Conocimiento científico y acción social: crítica epistemológica a la concepción de ciencia en Max Weber*. Barcelona: Gedisa.
- Goetz, J. P. y LeCompte, M. D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Madrid: Morata.
- Helman, M. (2007). Las ideas de los niños sobre sus derechos en el contexto escolar: una comparación entre clase media y clase baja. En *Memorias de las XIV de investigación. Tercer encuentro de investigadores en Psicología del MERCOSUR* (pp. 327-330). Buenos Aires: Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires.
- Helman, M. (2010). Los derechos en el contexto escolar: relaciones entre ideas infantiles y prácticas educativas. En J. A. Castorina (coord.), *Desarrollo del conocimiento social. Prácticas, discursos y teoría* (pp. 215-235). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Helman, M. y Castorina, J. A. (2007). La institución escolar y las ideas de los niños sobre sus derechos. En J. A. Castorina (ed.), *Cultura y conocimientos sociales. Desafíos a la psicología del desarrollo* (pp. 219-242). Buenos Aires: Aiqué.
- Helman, M. y Horn, A. (2019). La escuela como lugar de derechos: ideas infantiles y prácticas escolares. [Ponencia] Congreso *A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: "1989 - De la convención al ejercicio pleno de derechos – 2019"*. UNICEF.
- Helman, M.; Horn, A. y Castorina, J. A. (2021). El derecho a la intimidad en la escuela secundaria: ideas de los y las adolescentes. En J. A. Castorina y A. Barreiro (eds.), *Hacia una dialéctica entre individuo y cultura en la construcción de conocimientos sociales*, en prensa. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Horn, A. (2011). Las ideas infantiles sobre la intimidad en la escuela. Un análisis del contexto en el que se producen. En *Investigadores en formación. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la educación-IICE. Diálogos y reflexiones en investigación: contribuciones al campo educativo*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Horn, A. (2021). ¿Qué ideas sobre su derecho a la intimidad en la escuela construyen niños y niñas? *Educação e Pesquisa*, 47.
- Horn, A. y Castorina, J. A. (2008). Las ideas infantiles sobre el derecho a la privacidad en la escuela. *XV Anuario de Investigaciones*, XV (tomo II), 197-206.

- Horn, A.; Castorina, J. A. y Helman, M. (2025). La participación política en la escuela desde la perspectiva estudiantil: algunas claves para su estudio. *Revista del IIICE* (en evaluación).
- Horn, A.; Helman, M.; Castorina, J. A. y Kurlat, M. (2012). Prácticas escolares e ideas infantiles sobre el derecho a la intimidad. *Cuadernos de Pesquisa*, 43(148), 198-219. San Pablo: Editora Autores Associados.
- Morduchowicz, R. (2021). *Adolescentes, participación y ciudadanía digital*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Piaget, J. (1973 [1926]). *La representación del mundo en el niño*. Madrid: Morata.
- Rockwell, E. (2011). Los niños en los intersticios de la cotidianeidad escolar. ¿Resistencia, apropiación o subversión? En *Vivir entre escuelas. Antología esencial*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez Bustamante, L. (2020). Participación de los/as niños/as y democratización en la escuela: apertura y limitaciones. *RUNA. Archivo para las Ciencias del Hombre*, 41(1), 183-198. Recuperado de <https://doi.org/10.34096/runa.v41i1.6280>
- Rosemberg, F.; Sussel, M. y Carmen, L. (2010). A convenção Internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. *Cadernos de Pesquisa*, 40(14), 693-728.
- Schujman, G. (2012). Participación estudiantil como ejercicio responsable de la acción y la palabra. [Videoconferencia] Observatorio Argentino de Violencias en las Escuelas, Salta.
- Sigel, R. y Hosking, M. (1998). *The Political Involvement of Adolescents*. Londres: Rutgers University Press.
- Sirvent, M. T. (2003). *El proceso de investigación. Ficha I. Cátedra de Investigación y Estadística Educacional I*. Buenos Aires: OPFyL, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Southwell, M. (2018). Vínculos intergeneracionales y posiciones docentes: tensiones en la escuela secundaria contemporánea. *Revista Ensamble* 4(8), 69-85.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Antioquia: Contus.
- Tabares Ochoa, C. M. (2013). Los jóvenes y sus discursos reconfiguradores de la política. Acciones políticas con las que resisten la cultura política tradicional. *Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia*, (42), 138-156.
- Torney-Purta, J. (2002). The school's role in developing civic engagement: A study of adolescents in twenty-eight countries. *Applied Development Science*, 6(4), 203-212.
- Torney-Purta, J.; Lehmann, R.; Oswald, H. y Schulz, W. (2001). *Citizenship and education in twenty-eight countries: civic knowledge at age fourteen*. Amsterdam: IEA.
- Torney-Purta, J. y Richardson, W. K. (2004). Anticipated political engagement among adolescents in Australia, England, Norway and the United States. En J. Demaine (ed.), *Citizenship and Political Education Today* (pp. 41-58). Londres: Palgrave y Macmillan.
- Trilla, J. y Novella, A. M. (2001). Educación y participación social de la infancia. *Revista Iberoamericana de Educación*, (26).
- Woods, P. (1987). *La escuela por dentro. La etnografía en la investigación educativa*. Barcelona: Paidós.

1. El presente trabajo contó con la colaboración de María Emilse Barthe. [↗](#)

2. Todo el trabajo de investigación fue desarrollado colaborativamente por un equipo conformado por las siguientes personas: Candela Arabel, María Emilse Barthe, Luciano Bustos, Axel César Horn, Guadalupe Mailén Reyero Góngora, Agustina Belén Romero, Leonardo Andrés Simonelli, Paula Lorena Sosa y Paula Leonor Velázquez Yslas. [↗](#)



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

Las prácticas docentes desde una perspectiva inclusiva en los niveles de educación obligatorios del Conurbano Bonaerense

Daniela Frachia

UNLAM, Argentina

dfrachia@unlam.edu.ar / ORCID: 0009-0004-4670-5257

Lucía Anabel Pidhajnyj

UNLAM, Argentina

lpidhajnyj@unlam.edu.ar / ORCID: 0009-0004-7720-2644

Claudio Falco

UNPAZ, Argentina

claudiohfalco@yahoo.com.ar / ORCID: 0009-0009-3185-4950

Valeria Cuenca

UNPAZ, Argentina

valeria.cuenca@docentes.unpaz.edu.ar / ORCID: 0009-0002-8945-8132

Recibido: 1 de mayo de 2025. **Aceptado:** 25 de julio de 2025.

Resumen

El proyecto de investigación “Las prácticas docentes desde una perspectiva inclusiva en los niveles de educación obligatorios del Conurbano Bonaerense”, se enmarca dentro del Programa de Investigaciones, Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de La Matanza (CyTMA2), y se propone profundizar e indagar sobre el desarrollo del rol docente, poniendo especial atención a las prácticas inclusivas. La metodología a utilizar parte de un estudio exploratorio con un enfoque cualitativo, en el cual la recolección de la información se realiza a través de tres

instrumentos: encuesta, entrevistas y observaciones de clases de Educación Física, con el objetivo de conocer la realidad en la cual se encuentran inmersos los actores participantes. Se construyeron para el análisis tres categorías: la profesional, la institucional y la pedagógica. El universo de estudio se conforma entonces por: los equipos directivos de las escuelas, los profesores de Educación Física y los maestros de grado o preceptores; todos ellos pertenecientes a escuelas de gestión estatal del Conurbano Bonaerense. Al momento de la publicación, el trabajo de campo se encuentra en proceso, en seis distritos: La Matanza, Morón, Tres de Febrero, Hurlingham, J. C. Paz e Ituzaingó. El objetivo de esta publicación es dar a conocer el proyecto, especialmente la primera parte de este, donde se llevó adelante un proceso de construcción y análisis de diferentes instrumentos para la recolección de información de calidad. En segundo lugar, se presentarán algunos avances de la categoría profesional.

Palabras clave: prácticas | inclusión | formación docente | sistema educativo

Teaching practices from an inclusive perspective in compulsory education levels in the Conurbano Bonaerense

Abstract

The research project “Teaching Practices from an Inclusive Perspective in Compulsory Education Levels in the Conurbano Bonaerense” is part of the Research, Science, and Technology Program of the National University of La Matanza (CyTMA2) and aims to delve into and investigate the development of the teaching role, paying special attention to inclusive practices. The methodology used is based on an exploratory study with a qualitative approach, in which data collection is conducted through three instruments: a survey, interviews, and observations of physical education classes. The objective is to understand the reality in which the participating actors are immersed. Three categories were constructed for the analysis: professional, institutional, and pedagogical. The study population is comprised of school management teams, physical education teachers, and grade-school teachers or tutors; all of them from state-run schools in the Conurbano Bonaerense. At the time of publication, fieldwork is underway in six districts: La Matanza, Morón, Tres de Febrero, Hurlingham, J. C. Paz, and Ituzaingó. The objective of this publication is to present the project, especially the first part, which involved the construction and analysis of various instruments for collecting high-quality data. Secondly, some progress in the professional category will be presented.

Keywords: practices | inclusion | teacher training | educational system

1. Introducción

Históricamente, las conceptualizaciones y las prácticas referidas a la educación inclusiva estaban vinculadas a la integración de estudiantes con discapacidad. Sin embargo, en los últimos años, el concepto de inclusión ha adquirido un sentido y una significación relevante en el contexto educativo en general. El mismo regula no solo el campo de las prácticas sino otras ideas que tienen que ver con la conceptualización de la diversidad, la desigualdad y la exclusión y con la idea de la construcción del sujeto como sujeto único y particular.

Los sistemas educativos no solo tienen la responsabilidad de asignar recursos, sino también deben formar docentes que puedan contribuir a que los estudiantes que ingresan a la escuela

permanezcan en ella; y, asimismo, ayudarlos a desarrollar sus capacidades desde una perspectiva de equidad y calidad (UNESCO, 2008; Plancarte Cansino, 2017; Calvo, 2013).

La educación inclusiva, entonces, parte de la suposición de que la escuela es una “escuela para todos”, que permite el acceso y la permanencia de los sujetos y garantiza el derecho universal a la educación.

El proyecto de investigación “Las prácticas docentes desde una perspectiva inclusiva en los niveles de educación obligatorios del Conurbano Bonaerense” se enmarca dentro del Programa de Investigaciones, Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de La Matanza (CyTMA2) y se propone profundizar e indagar sobre el desarrollo del rol docente, y cómo en la actualidad es atravesado por las prácticas inclusivas.¹ Dicho de otro modo, se pretende producir información a partir del análisis e indagación sobre las concepciones de los docentes respecto de las prácticas inclusivas, por un lado; y cómo estas prácticas cobran sentido y significado en la tarea cotidiana, por otro.

Si bien este estudio está destinado a profundizar sobre las prácticas inclusivas que los profesores de Educación Física llevan a cabo, también es necesario identificar cómo esas prácticas se inscriben en una propuesta, al interior de cada institución educativa, que atienda a una perspectiva inclusiva. También, se considera importante aclarar que, al hablar de inclusión educativa, inevitablemente debemos hablar de discapacidad. Aquí es necesario hacer un punto en el recorte sobre el alcance de esta investigación; se pretende analizar, describir y generar aportes para que los profesores de Educación Física puedan enriquecer sus prácticas docentes en sus clases, entendiendo que no se profundizará sobre las características propias de los diferentes tipos de discapacidad, porque el foco está puesto en el ejercicio del rol y cómo este se enriquece, para dar respuestas a las aulas y grupos heterogéneos de las escuelas bonaerenses.

Se toma como eje estructurante de esta investigación el planteo de los postulados de Schulman (1992) cuando refiere que

Los profesores llevan a cabo esta hazaña de honestidad intelectual mediante una comprensión profunda, flexible y abierta del contenido; comprendiendo las dificultades más probables que tendrán los alumnos con estas ideas; comprendiendo las variaciones de los métodos y modelos de enseñanza para ayudar a los alumnos en su construcción del conocimiento; y estando abierto a revisar sus objetivos, planes y procedimientos en la medida en que se desarrolla la interacción con los estudiantes. Este tipo de comprensión no es exclusivamente técnico, ni solamente reflexivo. No es solo el conocimiento del contenido, ni el dominio genérico de métodos de enseñanza. Es una mezcla de todo lo anterior, y es principalmente pedagógico (Marcelo García, 2010: 27).

A partir de este planteo, surge una pregunta inevitable y compleja de responder: ¿Qué esperamos de los docentes? Y, a partir de ella, nos preguntamos: ¿Qué necesitan conocer para poder enseñar? y ¿cuáles son las herramientas que necesitan adquirir, o demandan conocer, porque consideran que las necesitan?

En este punto resulta necesario aclarar algunas cuestiones conceptuales. Al hablar de inclusión, muchos autores del campo educativo no hacen distinción entre educación inclusiva e inclusión educativa. Es por ello que consideramos necesario definir ambos conceptos antes de avanzar en la lectura.

La inclusión educativa es un enfoque que aborda “el proceso de integración e inclusión de personas con necesidades educativas especiales” (Soto, 2003: 1), en los contextos educativos. Por su lado, la educación inclusiva tiene su base en la mejora de la sociedad desde la participación de las personas, sin importar su condición, en los procesos educativos. Por ello, no discrimina sobre diferencias étnicas, físicas, cognitivas, económicas, culturales, sexuales, religiosas, geográficas, identitarias, posibilitando que, desde la diversidad, se promueva un enfoque basado en el respeto a los derechos humanos con una visión de justicia social. Al respecto, Booth y Ainscow indican que una visión de educación inclusiva que busca “aumentar la participación de todo el mundo implica un cambio en los sistemas educativos y la mejora de las condiciones escolares para responder a la diversidad del alumnado” (2011, en Ruiz Chavez et al, 2021: 213). Por lo tanto, hacer justicia al concepto de inclusión implica garantizar las condiciones para que los estudiantes aprendan y no que simplemente estén en la clase.

Avanzando sobre este estudio, no se pretende profundizar sobre los conocimientos disciplinares propios de la Educación Física, pero sí en cómo esos contenidos son accesibles para los estudiantes. Ese “cómo” puede admitir múltiples y variadas formas a través de estrategias de enseñanza, y aquí es donde surge el nudo problemático: los docentes refieren que no cuentan con herramientas para abordar las aulas heterogéneas de la actualidad. Lo común, la escuela tal como existe en el imaginario de la sociedad, dejó de cumplir una función homogeneizante para constituirse en un espacio donde todos tienen lugar independientemente de (y no a pesar de) sus posibilidades. Para comenzar a conceptualizar ese “cómo”, se toma como referencia las palabras de Achilli, quien expresa:

Entendemos la práctica docente como trabajo que el maestro desarrolla cotidianamente en determinadas y concretas condiciones sociales, históricas e institucionales, adquiriendo una significación tanto para la sociedad como para el propio maestro. Trabajo que si bien está definido en su significación social y particular por la práctica pedagógica, va mucho más allá de ella al involucrar una compleja red de actividades y relaciones que la traspasa, las que no pueden dejar de considerarse si se intenta conocer la realidad objetiva vivida por el docente (1996: 6-7).

De acuerdo a las consideraciones anteriores, la metodología a utilizar en este proyecto parte de un estudio exploratorio con un enfoque cualitativo. Respecto de la investigación cualitativa, Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2010) expresan que este tipo de investigaciones poseen algunas características que las definen, tales como: que exploran fenómenos en profundidad y los contextualizan, analizando las realidades; es decir, se desarrolla una teoría en base a lo que se observa. Por tanto, se eligieron los instrumentos que se entienden son los más adecuados para las investigaciones de estas características: una encuesta, entrevistas y observaciones de clase con el objetivo de conocer la realidad en la cual se encuentran inmersos los diferentes actores institucionales; es decir, aquellos que constituyen esa realidad y le dan significado. Por tanto, el universo de estudio se conforma por: los equipos directivos, los profesores de Educación Física y los maestros de grado o preceptores (según el nivel); todos ellos pertenecientes a escuelas de gestión estatal del Conurbano Bonaerense.²

El objetivo de esta publicación es dar a conocer el proyecto, especialmente la primera parte del mismo, donde se llevó adelante un proceso de construcción y análisis de diferentes instrumentos consistentes para la recolección de información de calidad. En segundo lugar, se presentarán algunos avances respecto de esta primera parte del proyecto.

2. Marco teórico

2.1. La formación docente

La formación docente como eje para llevar a cabo las prácticas inclusivas está ubicada como un tema prioritario en los debates y discusiones que se plantean en la actualidad. Es importante entender que la educación inclusiva no se puede llevar a cabo sin una preparación o intervención de aquellos docentes que se encuentran en la escuela, por lo cual la actualización y el perfeccionamiento en esta temática es fundamental en pos de mejorar las prácticas educativas. Más aún, para desarrollar modelos educativos orientados a la equidad y justicia social se necesita de un compromiso de investigadores, docentes y de la formación del profesorado, además de políticas públicas que acompañen.

Según Fermín (2007), el hecho de que la inclusión educativa sea actualmente una meta de los sistemas educativos a nivel global debe invitarnos a reflexionar acerca de la atención a la diversidad y, por ende, sobre la formación docente. Las normas, políticas y reglamentos no tendrían un verdadero impacto si no estuvieran respaldadas por el compromiso de todos los miembros de la comunidad educativa, especialmente los docentes, quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de inclusión. Se entiende entonces, la importancia de la formación inicial y continua de los docentes para lograr una educación inclusiva de calidad.

A partir del paradigma educativo actual, las normativas apuntan a colocar la mirada en el abordaje institucional de la inclusión a partir de diferentes proyectos educativos; sin embargo, puede suceder que esa inclusión sea considerada o responda a la lógica de integración, por lo cual las propuestas que deben generarse desde esta perspectiva se ven afectadas y los estudiantes, que presentan algún tipo de barrera u obstáculo en su trayectoria escolar, no pueden acceder de forma integral a las mismas.

Esta situación como tal debería ser intervenida pedagógicamente, es decir, los docentes deberían tener los conocimientos, las herramientas y los recursos para poder aplicarlos en los diferentes escenarios de la vida diaria, además de tener la capacidad de acomodarse a los continuos cambios que van atravesando a la sociedad. Al respecto, “el docente es el elemento clave del proceso de atención a la diversidad, con el aula como espacio por excelencia donde el alumnado encuentra respuesta educativa a su manera de ser y aprender” (Luque, 2016, en Hurtado Chiqui, Mendoza Ureta y Viejó Vintimilla, 2019: 99).

Esta suposición debe contextualizarse sabiendo que, en la actualidad, la formación docente presenta grandes dificultades para seguir el ritmo de una sociedad que está en constante transformación. Es por ello que surge el interrogante de saber si los docentes son formados en y sobre esta temática que, claramente, es un eje transversal dentro del sistema educativo.

En cuanto a la Educación Física, según Díaz del Cueto (2009) existen estudios que concluyen que los docentes se perciben con escasa formación sobre la atención a personas con discapacidad, lo que los lleva a sentirse poco preparados para asumir la responsabilidad de incluir a estos estudiantes en sus clases. Por otro lado, Colaciuri (2018) señala que históricamente esta formación ha estado orientada a promover respuestas motrices uniformes y homogéneas. Los aprendizajes han sido evaluados dentro de parámetros preestablecidos, en función de un desarrollo evolutivo considerado normal, lo que ha limitado el reconocimiento de las diferencias individuales. Por lo tanto, sostiene que es necesario replantear y modificar estos métodos pedagógicos si se desea formar docentes con una visión clara y firme sobre la educación inclusiva.

Como se puede observar, el campo de la formación también se ve interpelado por esta perspectiva inclusiva:

La educación inclusiva no puede convertirse en práctica sin las adecuadas estrategias de enseñanza y aprendizaje, y sin docentes comprometidos y competentes. Mantener el adecuado equilibrio entre los requisitos “comunes” y las necesidades diversas de los educandos es algo a lo que, tanto los educandos como los docentes se enfrentan constantemente. ¿Cómo elegir las mejores estrategias para atender a las necesidades de los educandos, y cómo responder a las demandas económicas y sociales? Indudablemente, no es fácil hallar soluciones bien definidas. Sin embargo, como se ve en muchos países, esas soluciones se pueden encontrar y poner en práctica eficazmente mediante la formación y

Más aún, autores como Romero Cerezo (2004) y Nicoletti (2014) adhieren a la idea de que la formación debe estar orientada a formar docentes competentes capaces de desarrollar y aplicar lo que han aprendido en los diferentes contextos en los cuales se desenvolverán como profesionales. En este sentido, Mancebo y Goyeneche (2010) plantean la necesidad de resignificar ese rol docente en estas prácticas y adhieren al discurso de Weiner (2007), quien señala que la implementación de prácticas inclusivas requiere de docentes que, además de adherir a esta filosofía, se preocupen por traducir las políticas de inclusión en todos los aspectos de la tarea educativa.

Tomando en cuenta estas consideraciones es que se entiende la relevancia de contextualizar estas prácticas, darles sentido y fortalecerlas, ya que los diferentes escenarios –con sujetos y poblaciones tan heterogéneas– necesitan profesionales que respondan a las demandas que se presentan. Es por ello que, las experiencias y las observaciones que se buscan registrar permitirán construir conocimiento situado y que este se constituya como insumo de consulta y reflexión sobre la tarea docente, lo cual permitirá contribuir a dar respuestas a las demandas de capacitación para el abordaje de las prácticas inclusivas, no solo desde la formación inicial sino en toda la trayectoria docente.

2.2. Acerca de la inclusión

La educación inclusiva parte de la suposición de que la escuela es una “escuela para todos”, que permite el acceso y la permanencia de los sujetos y garantiza el derecho universal a la educación. Este derecho abarca no solo a las personas con alguna discapacidad permanente o transitoria, como históricamente se pensaba, sino a todas aquellas personas que por diferentes motivos encontraron y encuentran factores obstaculizadores para afrontar su recorrido por la escuela.

Siguiendo los aportes de Ocampo González (2014) este concepto de totalidad se presenta como un obstáculo epistemológico porque no solo implica a las personas que son entendidas como sujetos en desventaja social, sino también hace referencia a minimizar o eliminar aquellas barreras inmateriales que vivencian o experimentan todas las personas en el momento de ejercer sus derechos.

Por otra parte, también es importante analizar el concepto de diversidad entendiendo que la misma responde a múltiples miradas, que pasan de una diversidad individual a una diversidad cultural, pero este concepto no debe tratarse como una adaptación de la desigualdad sino como una oportunidad para poder superarla (Hernández Álvarez, 2001). Asimismo, López Melero (2011) toma como principio que todas las personas son competentes para aprender, por lo cual esta idea genera una ruptura en el paradigma de la escuela tradicional donde las desigualdades eran parte de una “normalidad” y se acerca a un paradigma más actual donde estas diferencias se valoran y se atienden. Asimismo, señala que hablar de inclusión es hablar de justicia social, entonces para ello debe ser necesario impulsar modelos educativos que desafíen y hagan frente a estas desigualdades; y para ello las políticas públicas, junto con el profesorado y la investigación, son los espacios adecuados en los que se debe asumir el compromiso para generar equidad en la educación.

En esta línea, desde el Diseño Curricular de la Formación Docente del Profesorado de Educación Física de la provincia de Buenos Aires se establece que

A su vez, reconocer la diferencia es reconocer que existen individuos y grupos que son diferentes entre sí, pero que poseen los mismos derechos. La convivencia en una sociedad democrática depende de la aceptación de la idea que componemos una totalidad social y heterogénea, en la cual todos tienen derecho a participar en su construcción y formar parte de ella, en que los conflictos deberán ser negociados pacíficamente y en la que las diferencias deben ser respetadas dentro de un marco de promoción de la igualdad (2009: 14).

Sumado a ello, se destaca también lo que plantea la Propuesta Curricular para la Formación Integral de Adolescentes y Jóvenes con Discapacidad:

El derecho social a la educación implica un primer acto político de reconocimiento de la igualdad de todas las personas como punto de partida, al mismo tiempo de sus diferencias, y de la inclusión educativa con centralidad en la enseñanza como la materialización de ese derecho. Para ello, se aspira a que la escuela se configure como un espacio público de encuentro intergeneracional amable, receptivo y democrático donde afirmar la presencia de todas y todos, con la especificidad de distribuir los bienes culturales de forma igualitaria por medio de la enseñanza sistemática (2022: 16).

Además de estas consideraciones, la educación inclusiva es un tema que actualmente es abordado a partir de diferentes políticas educativas, por lo cual para esta investigación se toman como referencia: la Ley de Educación Nacional N° 26206 (2006); la Ley N° 26378 (2008) que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo; la Ley N° 27044 (2014) que le da jerarquía constitucional a dicha Convención; la Resolución CFE N° 311 (2016) que establece las bases para una educación inclusiva en Argentina; la Resolución N° 1664 (2017): Educación Inclusiva de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y jóvenes-adultos con discapacidad en la provincia de Buenos Aires y la Resolución N° 3743 (2022): Propuesta Curricular para la Formación Integral para Adolescentes y Jóvenes con Discapacidad.

Retomando la idea de que la escuela es para todos, podemos encontrar una variedad de culturas dentro de las aulas y eso no significa un problema, sino que se debe tomar como una oportunidad para lograr una educación basada en valores donde los pilares sean la participación, el respeto y la convivencia en los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

A su vez, algunos autores señalan la necesidad de hablar de barreras que obstaculizan los procesos de enseñanza y de aprendizaje (Alba Pastor et al, 2013; Ministerio de Educación del GCBA, 2022; Villaescusa, 2022; López Melero, 2011); sin embargo, destacan que lo importante es implementar metodologías que puedan responder a las particularidades de cada individuo: “No se trata de cambiar las personas, sino de cambiar los sistemas. Es un cambio cultural lo que buscamos” (López Melero, 2011: 41).

Se puede decir entonces que las prácticas inclusivas deben ser pensadas para todos los estudiantes, lo que se traduce en equidad de participación en el acto educativo, a partir de marcos de enseñanza y aprendizaje que sean de calidad acompañados por una formación permanente de equipos docentes de las instituciones educativas.

3. Metodología de la investigación

Siguiendo los lineamientos de Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2010), este proyecto se desarrolla a partir de un estudio exploratorio con un enfoque cualitativo. En este sentido, en primer lugar, se llevó a cabo la construcción de tres *categorías de análisis* para organizar la información a partir de la delimitación del problema: categoría institucional; categoría pedagógica y categoría profesional.

En segundo lugar, se avanzó sobre el *universo de estudio*, el cual se conformó por diferentes actores institucionales: los equipos directivos, los profesores de Educación Física y los maestros de grado o preceptores (según el nivel estudiado); todos ellos pertenecientes a instituciones escolares del conurbano de la provincia de Buenos Aires. Específicamente, los distritos seleccionados fueron:

- Tres de Febrero: Caseros.
- La Matanza: Lomas del Mirador, San Justo, Villa Celina, LaFerrere, González Catán, Barrio 20 de Junio.
- Hurlingham.
- José C. Paz y San Miguel.
- Morón.

Para la selección de los distritos se tuvieron en cuenta diferentes criterios en orden de importancia; en primer lugar, aquellos distritos de la región educativa en la que se encuentra la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). En este punto, es relevante destacar que la provincia de Buenos Aires está dividida en 25 regiones educativas, y cada región está conformada por varios distritos que, por cercanía geográfica y densidad poblacional (entre otros criterios), se nuclean. En el caso de La Matanza, por su extensión geográfica y por su densidad poblacional, es el único caso de la provincia que se constituye como región educativa y distrito; es decir que, solo el partido de La Matanza en sí mismo, es una región educativa. Esta característica es sumamente significativa para su selección como distrito del conurbano, además de ser el radio directo de influencia de los graduados de UNLaM.

En segundo lugar, se toman en cuenta las regiones educativas vecinas a la UNLaM, entendiendo que es un criterio que debe considerarse ya que los docentes de estos distritos, por la cercanía mencionada, suelen transitar en su ejercicio profesional por estas regiones. Estas regiones son:

- La región 7. Compuesta por los distritos de Tres de Febrero, Hurlingham y San Martín. De estos, se toman las localidades de Caseros y Ciudadela (pertenecientes al distrito de Tres de Febrero) y la localidad de Hurlingham perteneciente a ese distrito.
- La región 8, conformada por los distritos de Morón, Ituzaingó y Merlo. Se toma del distrito de Morón, la localidad de Haedo siendo esta limítrofe con La Matanza.
- La región 9, que está conformada por los distritos de San Miguel, J. C. Paz, Moreno y Malvinas Argentinas. De esta región, se toma el distrito de J. C. Paz siendo, junto con Moreno, los más densamente poblados y contando con un número similar de servicios educativos.

Finalmente, el último criterio para la selección de los distritos fue las posibilidades de acceder a las instituciones educativas. La solicitud de este tipo de permisos requiere de un protocolo que presenta particularidades en los diferentes distritos, los cuales responden a las lógicas de trabajo territorial, a la situación local y a las políticas de cuidado para con las comunidades educativas.

Una vez delimitado el universo de estudio y las categorías de análisis, se continuó en la construcción de los diferentes *instrumentos* estableciendo ítems sobre los cuales focalizar para la recolección de los datos. Para Bavaresco De Pietro (2013), las técnicas de recolección de

datos son procedimientos y actividades que permiten comprobar el problema planteado de la variable estudiada en la investigación, por lo tanto, el tipo de investigación determinará la técnica a emplear.

Los instrumentos contruidos para cada categoría pretenden relevar, analizar e interpelar aquellas prácticas inclusivas que acontecen en cada institución observada. Se proponen entonces, técnicas propias de la investigación cualitativa ya que se busca una profundización en las respuestas, a partir de un vínculo más directo con los sujetos que permitirá una mayor comprensión del fenómeno que se propone investigar. Por este motivo, se decidió un instrumento para cada uno de los actores institucionales:

- Para el equipo directivo de la escuela: una entrevista, para la categoría institucional y una encuesta para la categoría profesional.
- Para el profesor de Educación Física seleccionado para observar su clase: una entrevista y una observación de clase para la categoría pedagógica, una encuesta para la categoría profesional y una entrevista para la categoría institucional.
- Para el resto del plantel de profesores de Educación Física de la escuela, una encuesta para la categoría profesional a través de un Google Form.
- Para el maestro o preceptor (según corresponda por el nivel de la institución): una encuesta para la categoría profesional a través de un Google Form.

Respecto a las particularidades de cada instrumento, se puede mencionar que, para la categoría institucional, se utilizan entrevistas. Se sugieren preguntas guiadas donde en algunos casos, solo se solicitan datos duros de la institución y, en otras, se indaga sobre diversas prácticas institucionales y la mirada que tienen sobre estas el director y el profesor de Educación Física. Este instrumento permite entonces interactuar y profundizar en cuestiones relevantes que hacen a la construcción del objeto de estudio y por sus características, el investigador no puede interferir en las respuestas (Hernández Sampieri et. al, 2010).

En cuanto a la categoría de prácticas pedagógicas, la observación ha sido considerada el instrumento adecuado para el relevamiento de datos. La misma facilita el acceso a la información de un grupo mediante un registro que permitirá no solo mirar sino profundizar de una forma más integral las dinámicas y los procesos sociales. Este punto es de gran sensibilidad ya que de lo relevado y cómo se lleva a cabo ese proceso, depende la calidad de los datos que sustentan la investigación. Es por ello que se elaboró una guía de observación con varios indicadores y además, un apartado para las impresiones y sensaciones del observador.

Es decir, este instrumento posibilita, por un lado, un espacio donde se describe lo observado y lo preguntado, y por otro, un espacio donde el investigador expresa sensaciones o contrapuntos entre lo expresado por el profesor y lo que ocurre en la clase.

Por último, para la categoría profesional, se define una encuesta presentada en dos formatos basada en preguntas específicas que se limitan a contextualizar la población estudiada respecto de su formación académica. Lo que interesa particularmente es conocer si consideran que sus clases son inclusivas, si tuvieron formación específica durante su formación inicial acerca de las prácticas inclusivas, si en el ejercicio de la profesión se capacitaron y los motivos que llevan a un docente a actualizarse en este tema.

Como se puede observar, la selección de estos instrumentos se definió a partir del tipo y variedad de datos que se necesitaban relevar. Por tal motivo, se establecieron en cada uno de ellos diferentes indicadores para poder recopilar la información relevante que responda a los objetivos del proyecto. A continuación, se presentan las más importantes:

- Para la categoría profesional: generalidades de la escuela; cantidad de estudiantes con proyectos de inclusión; cantidad de estudiantes con Acompañante Pedagógico No Docente (APDN), Maestro de Apoyo para la Inclusión (MAI) y Docente de Apoyo para la Inclusión (PAD); recursos (accesos, espacios, materiales); conceptualizaciones acerca de la inclusión; vínculo escuela-familias y vínculo docente –equipo de orientación escolar (EOE)–.
- Para la categoría pedagógica: planificación; configuraciones de apoyo; estrategias didácticas; vínculo docente-estudiante y vínculo entre pares.
- Para la categoría profesional: capacitación durante la formación inicial; actualizaciones/perfeccionamiento docente; temas prioritarios en capacitaciones sobre prácticas inclusivas y percepciones acerca de cuán formados se sienten los docentes para dar respuesta a las prácticas inclusivas

3.1. Sobre la recolección de la información

Una vez contruidos los instrumentos a utilizar, se avanzó en su puesta en práctica dentro de las instituciones escolares; y, para ello, se organizó una dinámica unificada de trabajo para todos los investigadores; es decir, una guía que pauta todas las acciones, desde que se ingresa a la institución hasta las diferentes instancias dentro de la misma.

Esta guía establece cuatro momentos:

- 1° momento con el equipo directivo de la institución: presentación como integrante del equipo y breve explicación sobre los objetivos de este. Desarrollo de la entrevista sobre la categoría institucional y la categoría profesional del miembro del equipo directivo entrevistado.
- 2° momento: observación de la clase, desarrollo de la categoría pedagógica donde existe un doble registro. El primero refiere a preguntas que se realizan al docente previo al inicio de la clase y el segundo a situaciones y aspectos que el investigador registra sobre las mismas dimensiones conversadas con el docente, durante el desarrollo de esa clase.

- 3° momento –posterior a la observación de la clase–: breve entrevista de cierre con el docente para poder relevar detalles, aspectos particulares o toda aquella cuestión que el docente observado considere importante sumar. Todo esto será registrado bajo la categoría pedagógica en el mismo cuestionario. Luego, se propone indagar sobre la categoría profesional tanto del profesor como del docente a cargo de ese curso (en el caso de primaria con la maestra de grado, en el caso de secundaria con el preceptor). En el caso del docente o preceptor del curso, se ofrecerá el formato Google Forms.
- 4° momento: socializar con el docente observado y/o con el equipo directivo el Google Forms sobre la categoría profesional para que lo compartan con todos los profesores de Educación Física de la escuela.

4. Avances

Al momento, se han relevado 38 escuelas: 6 escuelas de Tres de Febrero; 16 escuelas de La Matanza; 6 escuelas de Hurlingham; 6 escuelas de José C. Paz y San Miguel y 4 escuelas de Morón. A partir de la incorporación de otros investigadores al equipo se ha podido ampliar la zona de relevamiento de datos hacia el distrito de Ituzaingó, teniendo en cuenta los criterios de selección anteriormente mencionados. En este caso se han relevado 3 escuelas. De todas maneras, se espera para la segunda parte del proyecto, poder ampliar el número de escuelas a observar y así poder incrementar el volumen de los datos.

Haciendo referencia al trabajo de campo propiamente dicho, el cronograma de trabajo se modificó por diferentes variables (tiempos, requisitos y condiciones de acceso entre otros); sin embargo, es importante destacar que el equipo fue muy bien recibido en todos los distritos. Siendo que esta investigación está centrada en la recolección de datos de campo, se prioriza esta etapa ajustando ese cronograma anticipatorio para recolectar una variedad de experiencias, situaciones de enseñanza y relatos de los diferentes actores institucionales en pos de la construcción del conocimiento situado.

De la información obtenida se puede mencionar hasta el momento aquella que pertenece a la categoría profesional, ya que la encuesta, por su doble formato –formulario de Google Forms y encuesta presencial en formato de entrevista–, facilitó poder acceder a los datos de una manera más sencilla. De las 67 encuestas realizadas, más del 50% de las mismas han sido respondidas por profesores de Educación Física, seguidas por el equipo directivo –directores y secretarios– y, en menor medida, por maestros/preceptores.

De acuerdo a las suposiciones mencionadas en el desarrollo del trabajo, algunos datos relevados nos permiten un primer análisis preliminar respecto de lo expresado por los docentes. Estos manifiestan escasa formación inicial en esta temática, con materias que desarrollen contenidos específicos sobre prácticas inclusivas.

Tal es así que el 55% de los encuestados dice no haber cursado en su formación inicial materias que aborden contenidos relacionados con este tema y que, ante la necesidad de dar respuesta a determinadas situaciones, recurrieron a la búsqueda de bibliografía y al acompañamiento de diferentes actores institucionales (en especial el equipo de orientación escolar, docentes de la escuela y APDN) entre otras opciones. Es importante recordar que esta encuesta fue respondida por diferentes actores institucionales, por lo tanto, al hablar de formación docente inicial no se remite exclusivamente al profesorado de Educación Física.

Aquí es importante señalar que la mayoría de los profesores de Educación Física que respondieron la encuesta manifestaron haber cursado asignaturas específicas relacionadas con la temática en su plan de estudios. En contraste, esta situación no se repite entre los maestros de grado, preceptores y miembros del equipo directivo. Esta diferencia sugiere que, en la formación inicial de estos últimos actores, no se contemplaron espacios formativos vinculados con la educación inclusiva.

Esta situación podría atribuirse, por un lado, al tipo de institución en la cual los docentes han sido formados –educación superior universitaria o no universitaria– y, por otro, al hecho de que la inclusión de unidades curriculares referidas a la educación inclusiva es relativamente reciente. En consecuencia, es posible que muchos docentes hayan sido formados bajo planes de estudio anteriores, en los cuales aún no se contemplaban dichos contenidos.

En este marco, una de las preguntas incorporadas a la encuesta indaga acerca de las concepciones que tienen los docentes respecto a lo que entienden sobre prácticas inclusivas. Las respuestas obtenidas no solo permitieron empezar a identificar diferentes interpretaciones sobre este concepto, sino que también podrían reflejar la percepción que los propios docentes tienen acerca de la adecuación de la formación que han recibido en torno a la inclusión educativa. Esta percepción, a su vez, constituye un indicador relevante al momento de analizar las condiciones y desafíos que enfrenta el sistema educativo en la promoción de prácticas inclusivas efectivas.

En esta línea, también se indagó acerca de las capacitaciones durante el ejercicio de la profesión. En este caso, se sostiene que existen cursos de actualización y que, entre las motivaciones relevantes para capacitarse, se encuentran: la necesidad de tener mayores herramientas para afrontar estas prácticas, la curiosidad y la falta de información. A su vez, el 80% de los encuestados afirmó haber realizado capacitaciones; sin embargo, el 50% refirió haber hecho menos de dos capacitaciones a lo largo de su trayectoria profesional. Las temáticas abordadas en su mayoría se vinculan con aproximaciones conceptuales y estrategias didácticas.

Tomando en cuenta estos datos se refuerza la idea de la importancia que tiene la actualización permanente en esta temática. En relación con ello, se destaca un dato que se considera llamativo: el 80% de los encuestados manifiesta que la inquietud de capacitación no ha sido resuelta por la conducción de las instituciones.

A partir de estas aproximaciones en relación con los datos obtenidos en la primera parte del proyecto, se considera importante la vinculación con entidades de gestión estatal, como es el caso de instituciones pertenecientes a la Dirección General de Cultura y Educación. Según el cronograma estipulado, esta instancia de vinculación se desarrollará en la última etapa del proyecto donde la totalidad de los datos se encontrarán procesados, como así también habiendo diseñado capacitaciones y/o propuestas de actualización docente en lo que respecta a prácticas inclusivas con especial énfasis en las clases de Educación Física, pero a partir de una mirada institucional.

5. Reflexiones finales

Esta publicación pretende socializar el proceso de análisis y reflexión en torno al propósito principal de la investigación que es relevar prácticas docentes inclusivas en el ámbito educativo y cómo a partir de esto se construyen instrumentos específicos para el trabajo de campo.

Este trabajo consta de varias etapas, siendo la primera la construcción de los instrumentos de observación y registro como así también la capacitación al equipo de investigadores sobre cómo llevar adelante la tarea.

Un aspecto fundamental para el desarrollo del trabajo de campo fue debatir al interior del equipo conceptos y definiciones, por un lado, y expectativas sobre lo que se supone van a encontrar, por otro. Esto permite avanzar en la construcción de criterios comunes a la hora de realizar las observaciones o entrevistas.

Actualmente, se está trabajando sobre aquellas cuestiones subyacentes a la propia observación y entrevistas, sobre las implicancias propias de cada observador. Para ello se construyeron algunos tópicos tales como interpretaciones respecto de lo que se observa que realiza un docente y lo que este dice o considera que realmente hace.

De las categorías construidas para la investigación, al momento se comparten los avances respecto de la profesional.

El dato más relevante, estrechamente vinculado con la problemática planteada al inicio, refiere que una parte significativa del colectivo docente manifiesta no contar con la formación necesaria para intervenir de manera adecuada en contextos educativos cada vez más diversos. Esta constatación puede permitir entonces habilitar un espacio de reflexión y debate en torno a dos aspectos fundamentales: por un lado, las causas que explican la insuficiencia de dicha formación en los actuales trayectos formativos docentes; y por otro, la identificación de aquellas herramientas conceptuales, metodológicas y didácticas que los docentes requieren para desarrollar prácticas inclusivas.

En este sentido, se prevé que el análisis de las categorías restantes –institucional y pedagógica–, previsto para la segunda etapa del proyecto, contribuya a responder a estos interrogantes. El objetivo es generar conocimiento significativo y pertinente que permita fundamentar el diseño de propuestas de capacitación específicas dirigidas a docentes de Educación Física. Estas acciones formativas serán elaboradas en articulación con las inspecciones del área en las zonas seleccionadas del Conurbano Bonaerense, con el propósito de promover prácticas inclusivas contextualizadas y transformadoras.

6. Referencias bibliográficas

- Achilli, E. (1996). La práctica docente: una interpretación desde los saberes del maestro. En *Cuadernos de Formación Docente*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Alba Pastor, C. et al (2013). Pautas sobre el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA). Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <https://www.cast.org>
- Bavaresco De Pietro, A. (2013). *Proceso metodológico en la investigación (Cómo hacer un diseño en investigación)*. Maracaibo: Imprenta Internacional, CA.
- Calvo, G. (2013). La formación de docentes para la inclusión educativa. *Páginas de Educación*, 6 (1), 19-35. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6761574>
- Colaciuri, J. (2018). *Las capacitaciones y los cambios de actitudes frente a la inclusión educativa* (tesis de maestría). Universidad de Salamanca, España.
- Díaz del Cueto, M. (2009). Percepción de competencia del profesorado de educación física e inclusión. *Revista Internacional de Medicina y Ciencias de la Actividad Física y el Deporte*, 9(35), 322-348.
- Fermín, M. (2007). Retos en la formación docente de educación inicial: la atención a la diversidad. *Revista de Investigación*, 31(62), 71-91. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3761/376140377004.pdf>
- Hernández Álvarez, J. (2001) La formación del profesorado: nuevos interrogantes, nuevos retos. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, 22(3), 39-52.
- Hernández Sampieri, C.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. (2010). *Metodología de la investigación*, quinta edición. México: Mc Graw Hill / Interamericana Editores.
- Hurtado Chiqui, Y. M.; Mendoza Ureta, R. S. y Viejo Vintimilla, A. (2019). Los desafíos de la formación docente inclusiva: perspectivas desde el contexto latinoamericano. *Revista Internacional de Apoyo a la Inclusión. Logopedia, Sociedad y Multiculturalidad*, 5(2). Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/5746/574660910009/html/>
- López Melero, M. (2011). Barreras que impiden la escuela inclusiva y algunas estrategias para construir una escuela sin exclusiones. *Innovación Educativa*, (21), 37-54.
- Mancebo, M. E. y Goyeneche, G. (2010). Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica. (Ponencia). *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina.
- Marcelo García, C. (2010). La identidad docente: constantes y desafíos. *Revista Interamericana de Investigación, Educación y Pedagogía*, 3(1), 15-42. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/5610/561058717001.pdf>

- Nicoletti, J. (2014). Aportes para la formación de formadores. *RihumSo*, 1(5), 47-58. Recuperado de <http://rihumso.unlam.edu.ar>
- Ocampo González, A. (2014). Consideraciones epistemológicas para una educación inclusiva. *Investigación y Postgrado*. 29(2), 83-111. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/658/65848281005.pdf>
- Plancarte Cansino, P. (2017). Inclusión educativa y cultura inclusiva. *Revista Nacional e Internacional de Educación Inclusiva*. 10(2), 213-226. Recuperado de <https://redined.educacion.gob.es/>
- Romero Cerezo, C. (2004). Argumentos sobre la formación inicial de los docentes en Educación Física. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 8(1), 1-21. Recuperado de <http://dialnet.uniroja.es>
- Ruiz Chaves, W. et al. (2021). La inclusión en la educación: una revisión de literatura para la gestión educativa. *Innovaciones Educativas*, 23(35), 211-234. Recuperado de <https://www.scielo.sa.cr/pdf/rie/v23n35/2215-4132-rie-23-35-211.pdf>
- UNESCO (2008). La educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000162787_spa
- Villaescusa, M. I. (2022). La accesibilidad, una clave para la inclusión educativa. *JONED. Journal of Neuroeducation*, 3(1), 90-98. Recuperado de <https://revistes.ub.edu/index.php/joned/article/view/39660>

Fuentes documentales

- Argentina, Ley de Educación Nacional N° 26206. 27 de diciembre de 2016. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>
- Argentina, Ley N° 26378. Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo. 6 de junio de 2008. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/141317/texto>
- Argentina, Ley N° 27044. Otórgase jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 11 de diciembre de 2014. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27044-239860>
- Argentina, Resolución CFE N° 311 de 2016. Promoción, Acreditación, Certificación y Titulación de estudiantes con discapacidad. Consejo Federal de Educación. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res-311-cfe-58add7585fbc4.pdf>
- Argentina, Resolución N° 1664 de 2017. Educación Inclusiva de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y jóvenes-adultos con discapacidad en la provincia de Buenos Aires. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Vwy9yXSW.html>
- Argentina, Resolución N° 2432 de 2009. Diseño curricular para la formación docente. Buenos Aires, Ministerio de Educación, Dirección General de Cultura y Educación. Recuperado de <https://bit.ly/407saxI>
- Argentina, Resolución N° 3816 de 2022. Orientaciones sobre la perspectiva de Educación Inclusiva: marco pedagógico-normativo. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ministerio de Educación, Dirección General de Planeamiento Educativo. Recuperado de <https://buenosaires.gob.ar/orientaciones-para-apoyar-la-educacion-inclusiva/orientaciones-proyecto-pedagogico-individual-ppi>

Argentina, Resolución N° 3743 de 2022. Propuesta Curricular para la Formación Integral para Adolescentes y Jóvenes con Discapacidad. Recuperado de <https://bit.ly/4smby0X>

1. Este proyecto de investigación se inicia en febrero de 2024 y finaliza en diciembre de 2025. Es financiado 100% por la Universidad Nacional de La Matanza. El equipo de investigación lo conforman, además de los autores de la publicación: Sara Alaniz, Esteban Bertotti, Tatiana Devincenzi, Cristina Espetxe, Silvia Gauna, Eric Guzmán y Vanesa Spata. [↗](#)
 2. El Conurbano Bonaerense es una región de la provincia de Buenos Aires que rodea la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Está conformado por veinticuatro partidos (municipios), los cuales se los divide por cordones o regiones para dar cuenta de las distintas extensiones territoriales. En el primer cordón se encuentran los partidos de: Avellaneda, Lomas de Zamora, Lanús, Quilmes, Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tres de Febrero, General San Martín y Morón. En el segundo cordón: Almirante Brown, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Merlo, Tigre, Malvinas Argentinas y San Miguel. El tercer cordón lo conforman: Ezeiza, José C. Paz y Moreno. Es importante señalar que el partido de La Matanza se suele considerar parte de más de un cordón por la extensión de su territorio. [↗](#)
-



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

Las/os estudiantes y docentes del 1º año del Profesorado Universitario de Inglés de la Universidad Nacional de José C. Paz

Avances en la caracterización de sus trayectorias sociales y académicas

Patricia Salti

IESCODE-UNPAZ, Argentina

patricia.salti@docentes.unpaz.edu.ar / ORCID: 0009-0004-2448-7818

Sebastián Montaña

IESCODE-UNPAZ, Argentina

jorge.montana@docentes.unpaz.edu.ar / ORCID: 0000-0002-4180-4414

Verónica Mansour

IESCODE-UNPAZ, Argentina

veronica.mansour@docentes.unpaz.edu.ar / ORCID: 0009-0001-2901-4110

Recibido: 1 de mayo de 2025. **Aceptado:** 24 de agosto de 2025.

Resumen

El presente avance de investigación se enmarca en el proyecto de investigación “Perfiles de estudiantes y representaciones sociales docentes en el Profesorado Universitario de Inglés (PUI) de la Universidad Nacional de José C. PAZ (UNPAZ): articulaciones en clave territorial, 2024-2025”.¹ Su objetivo general es conocer la relación entre los perfiles de los/as estudiantes PUI del 1º año de la carrera y las representaciones sociales de sus docentes en el marco de la inscripción territorial de la UNPAZ.

La investigación se inscribe en una serie de trabajos recientes que buscan comprender las trayectorias de estudiantes

denominados de primera generación en las universidades de reciente creación en el ámbito bonaerense. En este sentido, los resultados de este estudio, junto a los ya obtenidos por la Universidad, se consideran un aporte en la mejora de los dispositivos de acompañamiento del PUI al sostenimiento y egreso de las/os estudiantes. De allí su relevancia al acompañar el compromiso fundacional inclusivo de la UNPAZ y los esfuerzos institucionales destinados a esa tarea.

Se presenta aquí una primera aproximación de los hallazgos de la etapa cuantitativa de la investigación a partir de la sistematización de datos recogidos a través de una encuesta a docentes y a estudiantes. Tanto para la construcción de la encuesta como para los análisis realizados, se parte de la categoría analítica de trayectorias sociales y educativas, la cual nos permite recuperar la interrelación en decisiones personales y determinaciones contextuales en la que resaltamos la dimensión socioespacial.

Palabras clave: perfiles de estudiantes universitarios | representaciones sociales de docentes universitarios | inscripción territorial | trayectorias académicas

First year students and university professors of the University English Teacher Training Program at José C. Paz National University

Progress in characterizing their social and academic trajectories

Abstract

The present research progress is part of the research project “Student profiles and professor' social representations in the University English Teacher Training Program (hereinafter PUI) at the National University of José C. Paz (hereinafter UNPAZ): Articulations in a territorial key, 2024-2025”. Its general objective is to identify the relationship between the profiles of 1st year PUI students and the social representations of their professors within the framework of the territorial inscription of the UNPAZ.

The research is part of a series of recent studies that seek to understand the trajectories of first-generation students in recently created universities in the Buenos Aires area. In this sense, the results of this study, together with those already obtained by the University, may be considered a contribution to the improvement of the PUI's support mechanisms for the retention and graduation of students. Hence its relevance in accompanying the inclusive foundational commitment of UNPAZ and the institutional efforts aimed at this task.

A first approximation of the findings of the quantitative stage of the research is presented here, based on the systematization of data collected through a survey of teachers and students. Both for the construction of the survey and for the analyses carried out, the starting point is the analytical category of social and educational trajectories, which allows us to retrieve the interrelation in personal decisions and contextual determinations in which the socio-spatial dimension is highlighted.

Keywords: profiles of university students | social representations of university professors | territorial inscription | academic trajectories

1. Introducción

El presente avance surge de la investigación actualmente en desarrollo denominada “Perfiles de estudiantes y representaciones sociales docentes en el Profesorado Universitario de Inglés (PUI) de la Universidad Nacional de José C. Paz (la UNPAZ): articulaciones en clave

territorial, 2024-2025” aprobado en la “V Convocatoria de Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica UNPAZ 2023-2025”.

El objetivo general de esta investigación es conocer la relación entre los perfiles de las/os estudiantes al PUI y las representaciones sociales que las/os docentes tienen de estas/os, en el marco de la inscripción territorial de la UNPAZ, y explorar los aspectos que se ponen en juego en esa relación durante el período 2024-2025. Se parte de considerar a esta relación como una articulación de actores sociales (docentes y estudiantes del PUI) en un espacio social específico, con fronteras sociales y simbólicas en constante movimiento, en un proceso de interdependencia y retroalimentación.

En cuanto a los objetivos específicos se proponen, por un lado, conocer los perfiles de las/os estudiantes del PUI de la UNPAZ al explorar en sus trayectorias socioeconómicas, culturales y educativas. Por otro, indagar en las representaciones sociales de las/os docentes sobre las/os estudiantes y, por último, analizar las fronteras sociales y simbólicas entre docentes y estudiantes que se ponen en juego en la articulación entre ambos.

El entramado conceptual parte de recuperar el legado de Wrigth Mills (2003) que nos desafía a captar la relación entre la historia y la biografía dentro de la sociedad. Desde esta perspectiva, se seleccionaron las principales dimensiones teóricas que sirvieron de guía para la estructuración de las distintas etapas de la investigación que se inscribe en la tradición de la Sociología de la Educación y recupera dimensiones del campo de los Estudios Urbanos. Para explorar los perfiles de docentes y estudiantes se usó como herramienta analítica la categoría de trayectorias sociales con el fin de recuperar la interrelación de decisiones personales y determinaciones contextuales en la que incluimos la dimensión socioespacial en las que se encuentran situados/as.

En términos de Bourdieu (1997), la trayectoria social debe ser comprendida como una manera singular de recorrer el espacio social, donde se expresan las disposiciones del habitus y reconstituye la serie de las posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente o por un mismo grupo de agentes en espacios sucesivos. De este modo, en el estudio de las trayectorias, suelen conjugarse los aspectos más objetivos y “medibles” con las concepciones y percepciones más subjetivas, en articulación con la dimensión temporal. Asimismo, Briscioli (2017) refiere a que un individuo no es una sola historia, sino que se constituye a partir de una multiplicidad de aspectos (familiar, de formación, y profesional). La autora suma al análisis de las trayectorias la dimensión institucional, al constatar que las instituciones poseen un rol clave que interviene entre lo estructural y lo subjetivo ampliando las oportunidades, desarrollando recursos y activando la capacidad de utilizarlos, o lo contrario.

Asimismo, recuperamos el concepto de representaciones sociales, en este caso de docentes, a partir del concepto de Moscovici y que retoma Denis Jodelet (1986). Nos referimos a la forma de conocimiento social, la cual es socialmente elaborada y compartida, y que apunta a los fines

prácticos de organización de la información para el desplazamiento y orientación de los agentes en el mundo. Fundamentalmente, establece una visión de la realidad común a un conjunto social o cultural dado y como una síntesis de sus trayectorias sociales, académicas y laborales.

Otros campos disciplinares que estructuraron el tema de investigación son los provenientes de los Estudios Urbanos. De ellos recuperamos al concepto de fronteras simbólicas y sociales, y su interjuego en el espacio social, en nuestro caso la UNPAZ. Según Lamont y Molnár (2002) este concepto posee un valor agregado a los estudios de procesos relacionales dado que permite localizarse en los vínculos entre límites sociales y simbólicos, mecanismos culturales para la producción de límites, diferencia e hibridez, y pertenencia cultural y clasificación en grupos.

Las fronteras simbólicas son definiciones conceptuales que implican formas de clasificar “el mundo”, formas de interpretar la realidad. A partir de ellas se crea, se mantiene, se impugna o disuelven las diferencias sociales de clase, de género, de raza y de desigualdad territorial. En cambio, las fronteras sociales son las formas objetivadas, concretas de esos límites simbólicos y que se ponen en juego en la práctica cotidiana. Según las/os autoras/es, esta conceptualización proporciona un valor agregado a los estudios de procesos relacionales dado que en ellos se llevan a cabo los mecanismos para la producción y reproducción de las fronteras.

Las fronteras, y tal como mencionamos en párrafos anteriores, no operan en un vacío de relaciones. Pueden ser leídas en clave de lo que Merklen (2005) denominó inscripción territorial de los pobres urbanos, es decir, el modo de inserción social de los sectores populares que frente al proceso de desafiliación y empobrecimiento consolidó al barrio (en nuestro caso las localidades circundantes a la Universidad) como un lugar de repliegue para alcanzar formas de subsistencia frente a la falta de empleo. De todas formas, el concepto de inscripción territorial en este proyecto lo entendemos como el resultado de una red de relaciones de los sujetos individuales, los colectivos y las instituciones entre sí y con el ambiente biofísico en el que se encuentran (Corbetta, 2009).

Esta definición adquiere especial relevancia para nuestro estudio dado el rol que adquiere la Universidad, en tanto presencia del Estado en el territorio de José C. Paz (Wacquant, 2013). Su presencia supone tensiones en distintos planos laborales y para los distintos actores institucionales dada la evidente urgencia por atender la desigualdad educativa de grandes sectores poblacionales.

En ese sentido, en la investigación nos preguntamos si la tipificación de la UNPAZ como una universidad del conurbano podría remitir a una conceptualización, por cierto, superada, basada en la dicotomía periferia-centro. Dicha mirada representa a un conurbano periférico, pobre, anómico, en contraposición con la gran ciudad central, (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Es decir, el conurbano es todo lo que no es la ciudad (Segura, 2014; Vázquez, 2023). En contraposición a esta perspectiva, en este proyecto nos orientamos a entender que la

generalización de “lo conurbano” podría remitir a procesos de estigmatización. Por ello concebimos a los límites de lo urbano como un espacio donde se configuran diferentes trayectorias sociales e identidades que escapan a la homogeneización de lo conurbano como tal.

En la investigación se parte de considerar que la pluralidad de sujetos, estudiantes y docentes que habitan las aulas de la UNPAZ es el resultado de la ampliación de la matrícula estudiantil en el nivel superior. Esta ampliación, que responde al proceso de democratización que se sostiene en nuestro país desde hace cuarenta años, constituye un logro y una oportunidad que exige esfuerzos pedagógicos en pos de alcanzar una inclusión efectiva al nivel.

En este sentido, los objetivos propuestos van en dirección con esos esfuerzos ya que se plantea que el conocimiento producido constituirá un insumo para el ajuste y la revisión de las estrategias pedagógicas de enseñanza en el PUI. Algunas/os autoras/es sostienen que el modo en que se piensa a los estudiantes está vinculado con el contenido curricular, las estrategias de enseñanza y las modalidades de evaluación, ya que la forma en la cual se produce y distribuye el conocimiento entre las/os estudiantes adquiere importancia en términos pedagógicos (Pierella, 2018).

En términos normativos, la Resolución C. S. N° 106 del 23 de diciembre de 2020 establece la creación del PUI en la UNPAZ. La justificación de creación parte del diagnóstico de que no había ninguna institución de nivel superior del distrito de José C. Paz que tuviera una carrera activa de Profesorado de Inglés, ni en el ámbito público ni privado. Asimismo, menciona que la demanda de docentes de inglés en el sistema educativo era significativa.

El PUI se implementó por primera vez en el marco del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. La primera cohorte se dictó en modalidad virtual, marcando la complejidad de la puesta en marcha para los cuadros administrativos, académicos y docentes. A diferencia de otras carreras, no se contaba con la posibilidad de reflexionar acerca de los modos de vida y procesos de trabajo de estudiantes y docentes que sirvan de parámetro para la organización de las diferentes instancias de enseñanza virtuales (Petrelli, Isacovich y Mattioni, 2020). Por ello, se realizó una indagación exploratoria a partir de la sistematización de preguntas realizadas a las/os estudiantes de la materia Sociología de la Educación acerca de sus condiciones materiales para el aprendizaje: tipo de dispositivo tecnológico utilizado, modo de acceso a internet, tipo de actividad laboral/doméstica además de la asistencia a la universidad, condiciones del espacio disponible para estudiar y el año de finalización de la educación secundaria. La sistematización realizada puso en cuestión algunos de los supuestos que portábamos las/os docentes respecto de los perfiles de las/os estudiantes y este trabajo exploratorio constituyó un punto de partida para la investigación (Salti y Borioli, 2022).

La pregunta general que dio origen al objetivo general de esta investigación es sobre la relación, sobre los mecanismos sutiles, y por lo tanto simbólicos que se ponen en juego en el

encuentro entre los perfiles de las/os estudiantes al PUI y las representaciones sociales que tienen las/os docentes sobre ellas/os en el marco de la inscripción territorial de la UNPAZ.

A su vez, esta pregunta dio paso a otros interrogantes que estructuraron el problema a indagar. Estos versan sobre las características de los perfiles de las/os estudiantes y el modo en que se reflejan en ellos sus trayectorias socioculturales y educativas. A su vez, nos preguntamos sobre los significados y sentidos de ser estudiante del conurbano: ¿Qué características reúnen los perfiles de las/os estudiantes del PUI en relación con su inscripción territorial? ¿Podríamos suponer características específicas y compartidas en sus trayectorias sociales y educativas, a partir de esta pertenencia?

La fundamentación de la Resolución de Creación del PUI menciona que el Índice de Carencias Múltiples (ICM) elaborado por el Sistema de Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), con base en variables educativas y habitacionales indica que en José C. Paz el porcentaje de población con ICM en los deciles 9 y 10 de población es de un 22,38%, alcanzando a 59.194 personas. Este dato fue tomado como punto de partida para la caracterización del perfil de estudiantes del PUI, ya que, tanto en las reuniones previas al inicio de la carrera como en las desarrolladas durante la 1º cursada, se pedía la adecuación de las propuestas pedagógicas a esos perfiles. En base a la información relevada en el estudio preliminar mencionado, surgió el interrogante acerca de si la caracterización expuesta basada en el ICM se corresponde con el perfil de las/os estudiantes que cursan en el PUI.

Ahora bien, el segundo conjunto de interrogantes se refiere a las/os docentes que forman parte de esa relación. En principio vale aclarar que en línea con lo que plantea Petrelli (2018) y en función de nuestro posicionamiento teórico, comprendemos al trabajo que realizan como la resultante de saberes contruidos a lo largo de la trayectoria profesional y sus vidas. De allí que nos preguntamos acerca de si inciden las trayectorias de formación y de ejercicio profesional de ellas/os en las representaciones que tienen de las/os ingresantes y de qué forma inciden. Asimismo, nos preguntamos sobre qué conocimiento y/o supuestos sociales tenían y/o tienen sobre el perfil de las/os estudiantes de la carrera del PUI. ¿Conocían las características sociodemográficas de las localidades de la zona de influencia de la UNPAZ y su población?

Nuestro posicionamiento teórico parte de comprender que existen elementos en las trayectorias de las/os docentes universitarios que deben pensarse como puntos claves para analizar tanto sus prácticas como las representaciones que tienen sobre las/os estudiantes.

A su vez, y tal como lo expresamos en el objetivo general, entendemos la relación docente-estudiantes como una articulación de actores sociales, docentes e ingresantes al PUI, en un espacio social específico y portadores/as de fronteras sociales y simbólicas en constante movimiento. De todos modos, vale aclarar que la construcción de las fronteras simbólicas ocurre al margen de la voluntad de los agentes. Las prácticas que se enmarcan en esas fronteras no constituyen ni materia inerte sin discernimiento ni tampoco son la resultante de actos con

pleno conocimiento de causa. En función de este posicionamiento, nos preguntamos cómo se articulan esas fronteras simbólicas y sociales en el encuentro de estudiantes y docentes. ¿Se podría identificar formas de acercamiento entre esas fronteras?

Un aspecto que atraviesa el problema de esta investigación y los interrogantes formulados es la definición de la UNPAZ como una universidad del conurbano tal como lo especificamos en párrafos anteriores. En ese sentido, nos preguntamos si ese territorio fue adquiriendo matices a partir de la presencia de la Universidad en ese espacio urbano. En ese sentido, y en términos de Aguilar et al (2022), el territorio es la resultante de una red de relaciones de los sujetos individuales y colectivos entre sí y con el ambiente biofísico en el que se encuentran y las instituciones allí presentes podrían reorientar los sentidos formativos, prácticas de enseñanza, producción de conocimiento y trayectorias estudiantiles.

En definitiva, partimos del supuesto de que el perfil de las/os estudiantes del PUI es heterogéneo y que no se ajusta en su totalidad al imaginario social de lo que se desprende del sentido común como “alumnas/os del conurbano”. De allí la presencia en esta investigación de la conceptualización de los estudios urbanos que nos permitan analizar este imaginario, y poder dar cuenta de sus trayectorias sociales. A su vez, suponemos que las representaciones sobre las/os estudiantes que tienen los/as docentes forjadas a partir de su formación y trayectoria laboral, no refieren a esos perfiles en constante definición. Es decir que, en la relación con las/os estudiantes, las/os docentes pondrían en juego expectativas ajustadas a esas representaciones, lo que llevaría, en principio, a un distanciamiento entre ellas/os, lo que estaría dando cuenta de límites simbólicos y sociales. Desde la perspectiva de Petrelli (2018), son las/os actores universitarios en su vinculación constante con el contexto quienes configuran las particularidades de las instituciones y le otorgan identidad y le configuran un sentido. Son quienes hacen a la institución al tiempo que se forman en ellas.

Desde esta perspectiva, el estudio de la relación entre estudiantes y docentes resulta necesario, y de allí la importancia de esta investigación, ya que este conocimiento permitiría una mayor adecuación curricular en la planificación de los cursos y en las prácticas pedagógicas en el aula con vistas a que un mayor número de estudiantes concluyan sus carreras.

Para dar cuenta de los objetivos de la investigación, se construyó un diseño metodológico en dos etapas, una cuantitativa y otra cualitativa. Según Forni (2010), el uso combinado de estas etapas en la investigación social, es decir, una estrategia de triangulación metodológica, posibilita adquirir un conocimiento más amplio y profundo del objeto de análisis.

Para esta investigación definimos estudiantes a aquellas/os que hayan terminado el Ciclo de Inicio Universitario (CIU) en el año 2022 y que se encuentren en situación de alumnas/os activos en ese año. En cuanto a las/os docentes, se considerará a las/os de 1º año de la carrera.

La primera etapa, de corte cuantitativo, la consideramos como un acercamiento a la población a estudiar, y constó de dos instancias. En primer lugar, se recabó información de datos estadísticos de la Universidad de las/os estudiantes y docentes y se realizaron entrevistas a informantes clave. En segundo lugar, y en función de esa información, se construyó una encuesta para ambos grupos y se implementó a partir de un cuestionario online (Google Forms) y tendió a conocer aspectos socioeconómicos, culturales y educativos de las trayectorias de las/os estudiantes y docentes del primer año.

La segunda etapa, la cualitativa, se caracteriza por entender los fenómenos sociales desde la perspectiva de los actores a partir de pautas flexibles y de procesos no estructurados (Sautú, 2001, 2003).

Para el estudio de trayectorias y representaciones sociales, haremos uso del método biográfico a partir de recopilar relatos de vida de las/os entrevistados en los que existe un “yo” que es protagonista del contenido de esos relatos. Este método nos permite recoger la experiencia de los sujetos tal como ellos la interpretan y relevar la interpretación subjetiva entretejida con la realidad histórica, el tiempo histórico colectivo con el tiempo biográfico (Bertaux, 1981; Kornblit, 2007). Los relatos que transmite el sujeto entrevistado son construcciones realizadas por él sobre su historia y son el producto de la resignificación de las experiencias pasadas a partir del presente. Pero esas resignificaciones no son estrictamente individuales, representan la faceta personal de los cambios sociales. Desde esta perspectiva, entendemos que el ingreso de las/os estudiantes y docentes a la universidad constituye un punto de inflexión, un punto de viraje en sus itinerarios a partir del cual las trayectorias toman un nuevo rumbo en las biografías de las/os entrevistadas/os.

La información obtenida en la etapa cuantitativa nos permitió ajustar, no solo la selección de estudiantes y docentes para la realización de entrevistas en profundidad, sino que también nos brindó insumos para la construcción de los instrumentos de indagación de la etapa cualitativa que se encuentra en ejecución.² Está planificado la realización de diez entrevistas a estudiantes y diez entrevistas a docentes. En línea con el estudio de representaciones sociales, se realizarán dos *focus groups*, uno para cada grupo, en el que a partir de una actividad de intercambio de experiencias se registrarán aspectos del sentido común del tema que se está indagando.

Este avance de investigación se estructura a partir de tres apartados. Además de esta introducción, en el punto dos presentamos la caracterización de los perfiles de estudiantes y de docentes a partir de la sistematización de los datos cuantitativos provenientes de la etapa cuantitativa llevada a cabo durante el mes de septiembre del año 2024. Por último, en el apartado 3 compartimos algunas reflexiones preliminares a partir de los datos obtenidos en esta primera etapa de la investigación.

2. Presentación de avances y hallazgos obtenidos de la primera etapa de la investigación

En este punto presentamos la sistematización de los datos recogidos a través de una encuesta a docentes y a estudiantes. Para ello se diseñaron dos cuestionarios autoadministrados, uno para cada grupo, y fueron distribuidos por correo electrónico y WhatsApp.³ Junto a ellos se incluyó una breve explicación de los objetivos de la investigación. Cada instrumento contó con diversas secciones que abordan aspectos sociodemográficos y de las trayectorias escolares y académicas tanto de estudiantes como de docentes. Se incluyeron preguntas sobre edad, lugar de nacimiento, identidad de género, residencia actual, máximo nivel educativo alcanzado y medios de transporte habituales para acceder a la Universidad. También se recabó información sobre el tiempo de traslado, nivel educativo de los padres, ingresos y principales aportantes económicos del hogar. A la vez, ambos cuestionarios abordaban aspectos vinculados a los recursos y tecnologías en el hogar y actividades culturales y deportivas que practican.

Más allá de las preguntas generales para estudiantes y docentes, se realizaron preguntas específicas para cada grupo. Respecto a las/os estudiantes se les preguntó sobre sus conocimientos previos de inglés y la trayectoria educativa previa a su ingreso a la UNPAZ. También se indagó acerca de las características de sus viviendas, la situación laboral actual, las tareas domésticas y de cuidado del hogar y el tiempo dedicado al estudio.

Por su parte, a las/os docentes se les preguntó acerca de su trayectoria previa, años de experiencia, si trabajaban en otro lugar además de la UNPAZ y la proporción de ingresos que representan sus trabajos en la Universidad. Las preguntas cubrían su situación laboral externa, horas de trabajo semanales totales y motivos principales por los que eligieron ejercer la docencia en la UNPAZ. Se incluyeron preguntas sobre su formación docente, participación en proyectos de investigación o extensión y su relación con el CONICET, en caso de ser parte de dicha institución.

2.1. El perfil de las/os estudiantes del PUI

En este apartado haremos una caracterización general de las/os estudiantes a partir de dos grandes dimensiones: los aspectos sociodemográficos y las trayectorias escolares y académicas.

2.1.1. Datos sociodemográficos

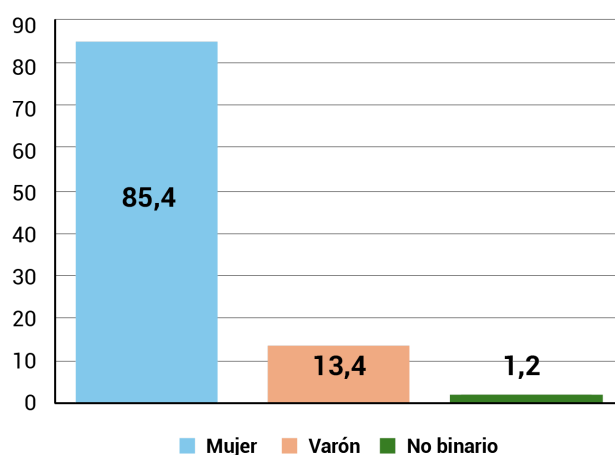
Para una descripción de los perfiles de las/os estudiantes del PUI que respondieron la encuesta hemos seleccionado para este avance solo algunas variables del total de esta. Específicamente, ahondaremos sobre su edad, identidad de género, si tienen hijas/os, su residencia actual y medios de transporte habituales para acceder a la Universidad. También daremos cuenta sobre el tiempo de traslado, nivel educativo de los padres y las madres y la situación laboral al

momento de la encuesta, así como también el nivel de formalidad o informalidad del trabajo que realizan.

El promedio de edad de las/os estudiantes del PUI que respondieron la encuesta es de 29 años, pero la mayor frecuencia la encontramos en los de 20. De todos modos, el rango entre los 18 y 23 años (37,8%) es donde se ubica la mayor parte de las/os estudiantes.

Dentro de las respuestas de las/os estudiantes, la mayoría son mujeres (85%). Los estudiantes varones representan un 13,4% y un 1,2% se identifica como no binario tal como muestra el gráfico 1.

Gráfico 1. Percepción de género de las/os estudiantes.



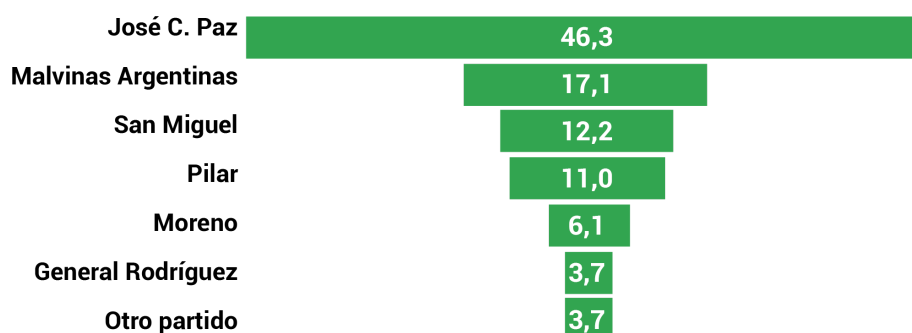
Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a estudiantes.

En relación con la situación conyugal, tanto mujeres como varones son mayoritariamente solteras/os. En cuanto a la categoría “casada/o”, reúne solo a mujeres y en un pequeño porcentaje de las respuestas (13,4%). Además, el 68,8% de las/os estudiantes no tiene hijas/os. Dentro de las/os que sí tienen en su mayoría son mujeres superando en 15 puntos a los varones.

En relación con el número de hijas/os, solo 5 estudiantes reportaron tener más de 3, lo que indica que el porcentaje de familias numerosas resulta mínimo.

Respecto del lugar de residencia, las/os estudiantes que respondieron la encuesta viven en su mayoría en el municipio de José C. Paz en un 46,3%, en orden descendente le siguen Malvinas Argentinas (17,1%), San Miguel (12,2%), Pilar (11%) y Moreno (6,1%), según muestra el gráfico 2.

Gráfico 2. Municipios de residencia de las/os estudiantes.

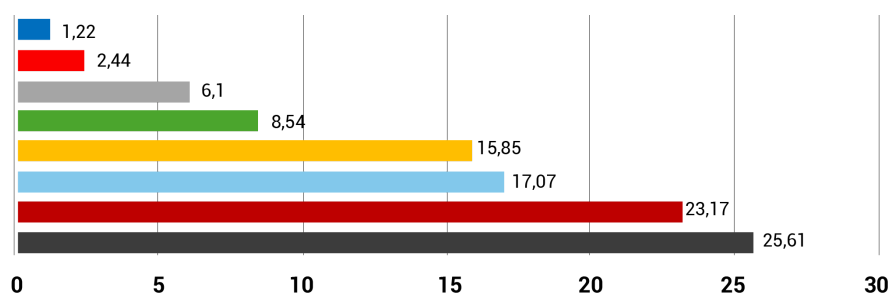


Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a estudiantes.

En relación con el lugar de residencia, es de destacar que más de la mitad de las/os encuestadas/os, el 54,9%, utiliza el colectivo como medio de transporte para llegar a la Universidad. A su vez, el 14,6% lo combina con caminatas. En relación con el tiempo que les toma a las/os estudiantes llegar a la Universidad, la mayoría lo hace en entre 15 y 30 minutos (46%). Si a este porcentaje le sumamos los rangos de “menos de 15 minutos” y “entre 30 minutos y 1 hora”, se evidencia que 83% de las/os estudiantes pueden llegar a la Universidad en menos de una hora.

En relación con el máximo nivel educativo alcanzado por las madres y los padres de las/os estudiantes, las máximas frecuencias alcanzadas se encuentran en el acceso al nivel secundario. En ambos casos si sumamos “secundario incompleto” y “completo” se llega casi al 50%. Sin embargo, hay diferencias. Mientras que la mayor frecuencia en los padres se reúne en el “secundario incompleto”, en las madres la encontramos en el “secundario completo”. Otro dato a destacar es el porcentaje alcanzado en “terciario completo” en las madres como se evidencia en el gráfico 3. Es decir, las madres tienen mayor nivel educativo que los padres.

Gráfico 3. Máximo nivel educativo de las madres.



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a estudiantes.

Al hacer foco en la realización de algún tipo de trabajo rentado de las/os estudiantes, sin contar las tareas domésticas de los hogares, el 63% de las/os estudiantes que respondieron la encuesta trabajan. En relación con el nivel de formalidad en el trabajo, la mayoría reconoce que no tiene aportes jubilatorios ni obra social.

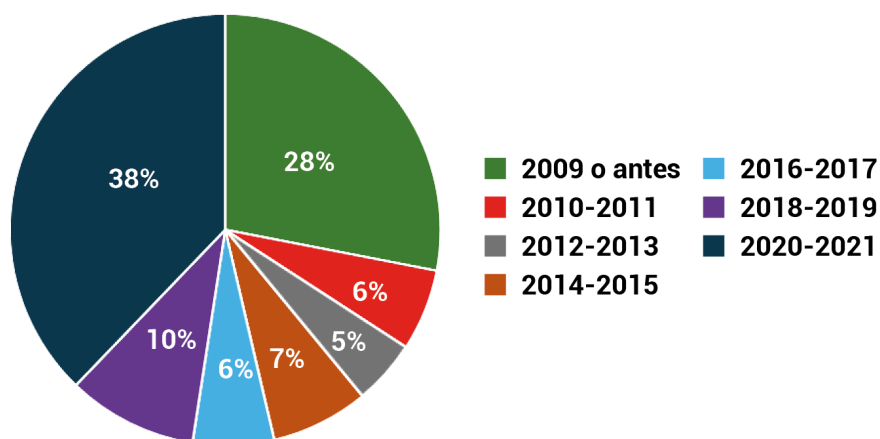
A su vez, resultó importante para los objetivos de esta investigación saber si en los últimos treinta días, las/os estudiantes estuvieron buscando trabajo, ya sea porque no lo tuvieran o querían cambiarlo por uno mejor. El 49% de ellas/os lo hicieron y el 51% no.

2.1.2. Trayectorias escolares y rendimiento académico

La encuesta aplicada contenía una serie de ítems que nos permitió contar con información de las/os estudiantes acerca de las trayectorias escolares y académicas previas al ingreso a la UNPAZ, así como también su rendimiento académico. De todos los datos recabados en la encuesta en relación con las trayectorias escolares, seleccionamos para este apartado: el año de egreso del nivel secundario, el sector educativo que asistieron tanto en el nivel primario como en el secundario, si dejaron de concurrir alguna vez a la escuela en el nivel secundario, así como también si repitieron algún año de ese nivel educativo. En cuanto al paso por el nivel superior, caracterizaremos la experiencia académica antes del ingreso a la UNPAZ, los motivos de elección de esta Universidad para cursar sus estudios, el porcentaje de materias aprobadas, si contaban con estudios de inglés previo al ingreso al PUI y los dispositivos tecnológicos utilizados para cursar la carrera y estudiar.

De las/os estudiantes que respondieron la encuesta, el 38% egresó del nivel secundario entre los años 2020 y 2021. Sin embargo, es de destacar que el 28% lo hizo en el año 2009 o antes, tal como se muestra el gráfico 4.

Gráfico 4. Año del egreso del secundario.



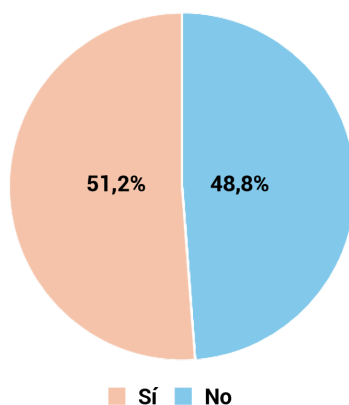
Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a estudiantes.

Con relación al sector de gestión escolar, ya sea estatal o privado, al cual asistieron antes de ingresar a la universidad, se observa una tendencia inversa entre el nivel primario y secundario. Mientras que en el nivel primario, el 52% de las/os estudiantes asistió a una escuela del sector privado, en el nivel secundario la tendencia se invierte mostrando que el 54% de estas/os asistieron a una escuela del sector estatal.

En cuanto a las trayectorias escolares, la mayoría de las/os estudiantes que respondieron la encuesta, en un 89%, no abandonaron la escuela secundaria y en un 69% no repitieron ningún año de la escuela.

Al ingreso al PUI, el 51,2% de las/os estudiantes encuestadas/os no contaba con estudios de inglés por fuera del sistema educativo formal como se muestra el gráfico 5. De las/os que sí contaban, el 79,1% lo hizo en una institución privada.

Gráfico 5. Conocimiento de inglés.



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a estudiantes.

El 48% de las/os encuestadas/os tuvieron algún tipo de experiencia académica antes de ingresar al PUI de la UNPAZ. La mayoría de ellas/ellos, en un 47%, lo hicieron en estudios de grado en otras universidades públicas. En segundo lugar, se ubican las/os que pasaron por tecnicaturas y/o formación docente en un 21,1%.

Al preguntar por los motivos de la elección de la UNPAZ, la mayoría de las/os estudiantes consultadas/os respondieron que lo hicieron por la cercanía tanto de sus domicilios como de sus trabajos (48,8%). También, pero en menor medida, optaron por la UNPAZ por ser una universidad pública y gratuita (19,5%).

En cuanto al avance en la carrera, dentro de las/os encuestados, al momento de hacer la encuesta, tenían en su mayoría entre 7 y 10 materias aprobadas (23,6%). Sin embargo, los datos obtenidos muestran una notoria disparidad en relación con la cantidad de materias aprobadas para la misma cohorte.

El PUI cuenta con un alto porcentaje de materias que tienen un componente virtual en su cursada. De allí que era necesario conocer el tipo de dispositivo que las/os estudiantes cuentan para cursar y estudiar. Más de la mitad, es decir, el 54,9% de ellas/ellos, usa solo el celular. Es importante destacar que, al unificar las categorías “notebook/netbook y computadora propia de escritorio”, el porcentaje de estudiantes consultadas/os que cuentan con estos dispositivos además del celular asciende al 31,7%.

2.2. El perfil de las/os docentes del PUI

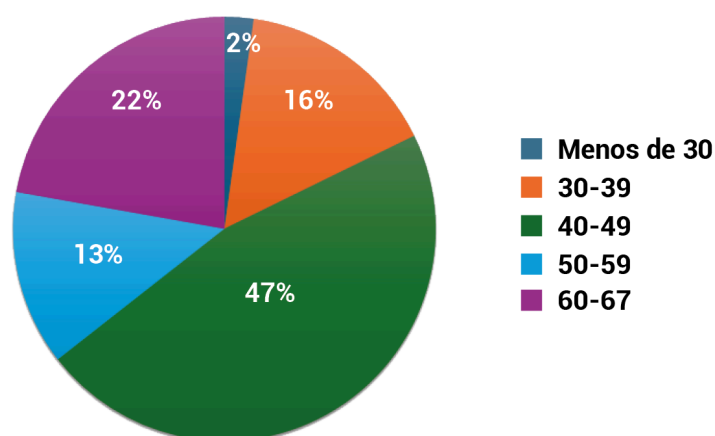
Al igual que en el apartado anterior, describiremos el perfil de las/os docentes del primer año del PUI a partir de dos grandes dimensiones: los aspectos sociodemográficos y las trayectorias académicas antes de comenzar a dar clases en la UNPAZ.

2.2.1. Datos sociodemográficos

Para la caracterización de los perfiles de las/os docentes encuestados se han tomado solo algunas variables para este avance: edad, la identidad de género, la residencia actual, los medios de transporte habituales para acceder a la Universidad, el tiempo de traslado, el nivel educativo del padre y de la madre, los ingresos y principales aportantes económicos del hogar, así como la proporción en sus ingresos que representa su trabajo en la UNPAZ.

En términos de edad, el 46,7% de las/os docentes tiene entre 40 y 49 años, el 35% más de 50 años, mientras que el 15,6% se encuentra en el rango de 30 a 39 años, tal como se muestra en el gráfico 6.

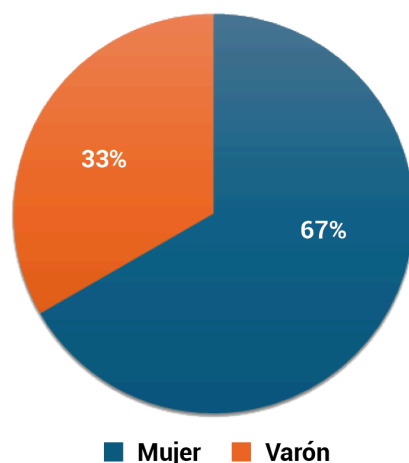
Gráfico 6. Edades de las/os docentes.



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a docentes.

De la totalidad de las respuestas, el 66,7% son mujeres y el 33,3% son varones, es decir que predominantemente el plantel docente del PUI es femenino según el gráfico 7.

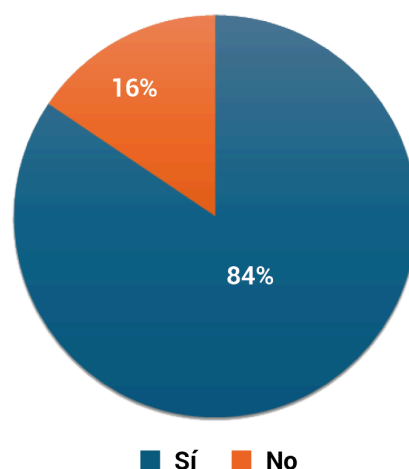
Gráfico 7. Percepción de género de las/os docentes.



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a docentes.

En cuanto a la situación laboral, el relevamiento indica que además de la UNPAZ las/os docentes están vinculadas laboralmente con otras instituciones. El 84% de las/os encuestadas/os manifestó tener empleo fuera de la Universidad tal como muestra el gráfico 8. Estos trabajos se distribuyen entre el sector estatal (60%), el sector privado (12%) y el trabajo por cuenta propia (22%).

Gráfico 8. Trabajo fuera de UNPAZ de las/os docentes.

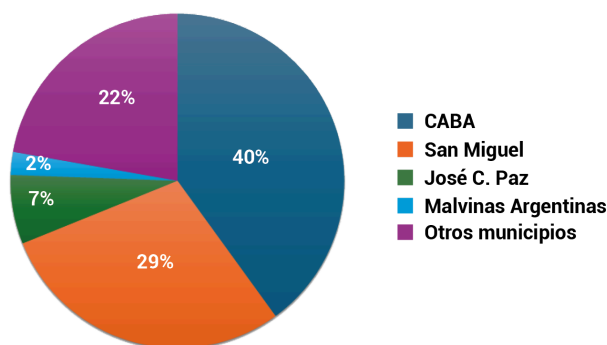


Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a docentes.

El 76% de las/os docentes trabaja más de 35 horas semanales, lo que sugiere una alta carga laboral repartida entre distintas actividades. De hecho, solo un 30% de los profesores tienen como principal ingreso el obtenido en el PUI.

En cuanto al tiempo de traslado a la UNPAZ, la mayoría de las/os encuestadas/os, el 34%, tarda entre 1 y 2 horas para llegar a la Universidad, mientras que un 20% tarda entre 30 minutos y 1 hora. Esto se corresponde con el lugar de residencia de las/os docentes: el 40% de ellas/ellos proceden de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el 29% de San Miguel, el 22% de otros municipios y finalmente el 7% de José C. Paz, según se indica en el gráfico 9.

Gráfico 9. Lugar de residencia de docentes.



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a docentes.

La información recopilada sobre el nivel educativo de las madres y de los padres indica que una proporción significativa de las/os docentes proviene de familias donde la educación superior universitaria no era la norma. Solo el 25% de las madres y 22% de los padres de las/os docentes transitaban por este nivel.

2.2.2. Trayectorias académicas

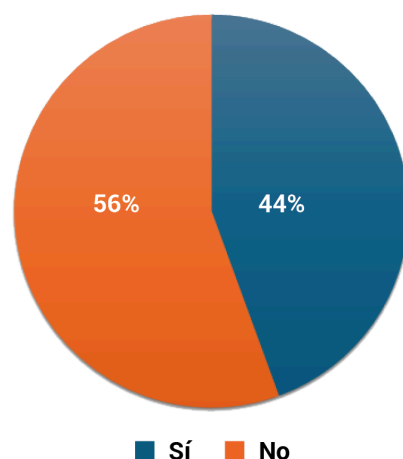
En la encuesta a docentes también se incluyeron preguntas acerca de las trayectorias académicas y laborales en el campo de la docencia e investigación antes de su ingreso a la UNPAZ. Como ser: la experiencia previa, años de experiencia en la docencia, títulos de grado y posgrado y si trabajaban en otra institución educativa por fuera de la UNPAZ, si pertenecen a proyectos de investigación y de extensión universitaria.

Las/os profesores/as del PUI cuentan con una importante experiencia docente antes de ingresar a la UNPAZ. El 42% reúne más de veinte años como profesor/a seguidos por el 22% con una antigüedad entre dieciséis y veinte años. El 35% restante tiene entre uno y quince años de experiencia docente.

Asimismo, esta experiencia la han desarrollado en distintos niveles del sistema educativo. El 68% ha trabajado en el nivel superior no universitario, el 73% en el nivel secundario. A su vez, cuentan con extensa experiencia en otros niveles como el nivel primario (42%), el nivel secundario de adultos (37%), además del nivel de grado universitario (57%). Sumado a esto, el 89% de las/os docentes que respondieron la encuesta han realizado estudios de formación docente o pedagógica.

Si tenemos en cuenta las tres funciones de la universidad (docencia, investigación y extensión), las/os docentes que han respondido a la encuesta, en su mayoría han participado o participa en proyectos de investigación (66%) tanto en la propia UNPAZ (36%) como en otras universidades nacionales (UBA: 24%; otras: 24%). Además, una proporción alta de estas/os ha desarrollado o participado en proyectos de extensión universitaria (44%), como lo indica el gráfico 10.

Gráfico 10. Participación en proyectos de extensión universitaria.



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a docentes.

Respecto a la titulación de las/os docentes que respondieron la encuesta, el 67% son profesionales del área de las ciencias sociales y humanidades (Ciencias de la Educación, Psicología, Sociología) y un 30% proviene del área de lengua inglesa y letras (licenciados y profesores en Lengua Inglesa, Ciencias de la Comunicación, licenciados en Letras).

3. Reflexiones finales

La precedente descripción de datos provisorios obtenidos en esta primera etapa de la investigación, además de profundizar en el conocimiento de los perfiles de estudiantes y docentes, nos permitió elaborar algunas reflexiones acerca de las trayectorias sociales y académicas de ambos grupos⁴ que a modo de hipótesis de trabajo se retomarán en la etapa cualitativa.

En relación con las/os estudiantes, los datos corroboran la importancia del despliegue territorial del sistema universitario nacional en el AMBA durante las últimas décadas. Esto se evidencia, por ejemplo, a partir de la cercanía de la UNPAZ a los domicilios de las/os estudiantes y el poco tiempo que les demanda llegar a la misma. También este hecho se evidencia a partir del alto porcentaje de alumnas/os con un egreso del nivel secundario antes del año 2009. Es decir que la presencia de la UNPAZ en José C. Paz ofreció oportunidades de acceso al nivel superior universitario a sus habitantes que antes de su creación no contaban. En estrecha relación con esto último, un porcentaje alto de alumnas/os deben compatibilizar estudio y trabajo y otras/os están en búsqueda laboral activa. Es decir, de no contar con una universidad de cercanía la posibilidad de continuar una carrera universitaria hubiera sido casi nula. Claramente, lo descripto hasta aquí responde al fenómeno definido como oleadas de democratización de la educación al acercar las universidades a territorios que históricamente estuvieron relegados en el acceso al nivel.

También es de destacar que el máximo nivel educativo alcanzado por las madres y los padres de las/os estudiantes que respondieron la encuesta es el nivel secundario, ya sea completo o incompleto. De allí que, podemos afirmar, que estas/os constituyen la primera generación en el acceso a la universidad tal como ocurre en otras carreras de la UNPAZ y en otras universidades del AMBA.

En cuanto a la trayectoria escolar previa al ingreso a la UNPAZ, la diferencia de porcentajes entre sector de gestión público y privado no es abrumadora. Los datos muestran que aproximadamente el 50% de las/os estudiantes asistió a educación del sector privado. Este tema amerita una profundización en las entrevistas de la etapa cualitativa dado que es dable suponer que las/os estudiantes hayan concurrido a instituciones privadas a partir de becas (institucionales y/o de algunos de los planes sociales) y/o cuotas muy bajas y este hecho estaría dando cuenta de estrategias familiares de movilidad ascendente.

Análisis similar se presenta en relación con los estudios previos de inglés. Casi la mitad de las/os estudiantes lo cursaron por fuera de la oferta curricular del sistema formal en instituciones privadas. De todos modos, cabe aclarar que el PUI no pone trabas al ingreso en base a un conocimiento previo del idioma. De hecho, luego de una evaluación diagnóstica ofrece a las/os estudiantes que posean conocimientos por debajo de un nivel intermedio el trayecto necesario de formación en idioma durante el primer año de la carrera para asegurar una experiencia formativa significativa.

También es de destacar el uso mayoritario del celular por parte de las/os estudiantes para cursar virtualmente, para acceder a los materiales de estudio y para la elaboración de las evaluaciones. Este aspecto muestra las condiciones materiales de las/os estudiantes que entendemos como una dificultad a sortear y poder alcanzar logros académicos.

Por último, la presencia mayoritaria del género femenino de las/os estudiantes refleja la tendencia observada a nivel nacional en la matrícula del nivel superior en las carreras de formación docente. Para el año 2010, marcaba que el 84,7% de las/os futuras/os docentes estaba conformado por mujeres (Tenti Fanfani, 2010).

En cuanto a las/os docentes, se evidencia una amplia experiencia a la hora de dar clases, ya sea en la universidad, en el nivel superior de formación docente, como así también en los diversos niveles del sistema educativo. En este sentido, esta heterogeneidad en sus trayectorias laborales es significativa para el PUI. Teniendo en cuenta que los futuros egresados se van a desempeñar en distintos niveles educativos, la experiencia de sus docentes en esos diversos niveles puede transmitir un conocimiento tácito que podrá enriquecer su formación.

Otro de los aspectos a destacar de las trayectorias de las/os docentes es el desafío que enfrentan dado la multiplicidad de trabajos que poseen, así como también la alta carga de horas que trabajan en la semana. Esta situación estaría evidenciando las condiciones materiales que

atraviesa el sector. En las universidades nacionales predominan las dedicaciones simples y el pluriempleo de las/os docentes, potenciado por el contexto actual. A su vez, hipotetizamos que esta situación afectaría el primer año de las/os estudiantes ya que una mayor dedicación docente se considera clave para el sostenimiento de trayectorias educativas.

También, es de destacar la alta proporción de profesores de ciencias sociales y de humanidades. Esta inclusión resulta novedosa en este tipo de formación, y responde a una intención de formación de profesionales con capacidad crítica para analizar e intervenir en el contexto social donde ejercerán la docencia.

Por último, se destaca la alta participación de las/os docentes en proyectos de extensión universitaria. Esta función es considerada clave en el proyecto institucional de la UNPAZ dado el compromiso con la comunidad que se intenta desarrollar a través de distintas acciones y propuestas.

4. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L.; Motos, A.; Mosquera, M. y Gorondona, E. (2022). *Territorialidad, identidad e inclusión de universidades del conurbano bonaerense (Argentina): Tramas y voces desde la génesis y la organización institucional*. III Jornadas de Democracias y Desigualdades. José C. Paz.
- Bertaux, D. (1981). El enfoque biográfico: su validez metodológica, sus potencialidades. *Proposiciones*.
- Bourdieu, P. (1997). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI Editores. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3541220?origin=crossref>
- Briscoli, B. (2017). Aportes para la construcción conceptual de las trayectorias escolares. *Revista Actualidades educativas en Educación*, 17 (3), 1-30. Recuperado de <https://doi.org/10.15517/aie.v17i3.30212>
- Corbetta, S. (2009). Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. En N. López (ed.), *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*. Buenos Aires: IIPE - Unesco Sede Regional Buenos Aires.
- Forni, P. (2010). Reflexiones metodológicas en el Bicentenario. La triangulación en la investigación social: 50 años de una metáfora. *Revista Argentina de Ciencia Política. Eudeba*, (13/14).
- Jodelet, D. (1986). La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En S. Moscovici (ed.), *Psicología Social II: Pensamiento y vida social* (pp. 469-494). Barcelona: Paidós.
- Kornblit, A. L. (2007). Historias y relatos de vida: una herramienta clave en metodologías cualitativas. En A. L. Kornblit, *Metodología cualitativa en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Biblos.
- Lamont, M. y Molnár, V. (2002). The Study of Boundaries in the social Sciences. *Annual Review of Sociology*, 28, 167-195.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

- Petrelli, L. (2018). Trabajo docente y procesos de inclusión en la Universidad Nacional de José C. Paz: enseñanza, dispositivos institucionales de acompañamiento y líneas ad hoc. En N. Goren y P. Isacovich (eds.), *El trabajo en el Conurbano Bonaerense* (pp. 187-217). José C. Paz: EDUNPAZ.
- Petrelli, L.; Isacovich, P. y Mattioni, M. (mayo de 2020). *La experiencia universitaria en contexto de aislamiento. Una reflexión centrada en los modos de vida de estudiantes y docentes de la UNPAZ*. 3o Jornada sobre las Prácticas Docentes en las Universidades Nacionales. Proyecto Político Académico de la Educación Superior en el Contexto Nacional y Regional. Buenos Aires.
- Pierella, M. P. (2018). El primer año de universidad desde la perspectiva de los profesores. Políticas de recepción, enseñanza y currículum. *Espacios en Blanco*, 28(2), 33-48.
- Salti, P. y Borioli, A. (2022). *Las condiciones para el aprendizaje y los motivos de la elección de la carrera de las y los estudiantes de Sociología de la Educación del Profesorado Universitario de Inglés de la Universidad Nacional de José C. Paz*. Jornada Debates y Proyecciones sobre la Educación Superior. La Formación Docente. UNM, Moreno.
- Sautú, R. (2001). Acerca de qué es y qué no es investigación científica en investigación social. En C. Wainerman y R. Sautú (eds.), *La trastienda de la investigación*. Argentina: Lumiere.
- Sautú, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.
- Tenti Fanfani, E. (2010). *Estudiantes y profesores de la formación docente: opiniones, valoraciones y expectativas*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Wacquant, L. (2013). El advenimiento de la marginalidad avanzada: características e implicaciones. En *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Wright Mills, C. (2003). La promesa. En *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.

-
1. Forman parte del equipo de investigación las siguientes alumnas investigadoras: Ailín Autelli, Marianela Achucarro Fretes, Malena Coronel, Luisina Florentín, Cyntia Miranda, Rocío Ocampo y Lara Orfila. Agradecemos su colaboración en la traducción y reseña de textos y en la lectura atenta de versiones borradores. [↩](#)
 2. Al momento de la escritura de este avance, el equipo se encuentra llevando a cabo esta etapa. Tiene prevista su conclusión para octubre del año 2025. [↩](#)
 3. Los contactos para llevar adelante ambas encuestas fueron suministrados por la dirección de la carrera del PUI. Estas fueron construidas de tal forma que preservaron el anonimato de las/os participantes. La forma de distribución de la encuesta para el grupo de estudiantes fue a través de las alumnas investigadoras a partir de la técnica "bola de nieve". Al pertenecer ellas a la cohorte estudiada (año 2022), se constituyeron en el grupo inicial que se ajustaban a los criterios del estudio. Luego ellas, a través de sus contactos, fueron pidiendo que otras/os fueran respondiendo la encuesta cuidando que se cumplan los requisitos impuestos por el estudio. [↩](#)
 4. Es importante aclarar que lo vertido en este artículo es solo una pequeña parte de la información relevada. El resto de esta será motivo de la preparación de la 2ª etapa del estudio, así como también de próximas presentaciones en reuniones científicas y revistas académicas. [↩](#)
-



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

Sangrar en los márgenes

Avances, tensiones y desafíos para una justicia menstrual feminista y descolonial

Gabriela Rubí

UNMDP/UNPAZ, Argentina

gabrielarubi91@gmail.com / ORCID: 0009-0004-3293-506X

Recibido: 1 de mayo de 2025. **Aceptado:** 13 de junio de 2025.

Resumen

Este artículo propone una lectura crítica sobre la gestión menstrual en Argentina desde una perspectiva feminista, descolonial e interseccional. Se recuperan debates, experiencias y políticas públicas recientes en torno a la justicia menstrual, entendida como una apuesta política que visibiliza las desigualdades estructurales que atraviesan la menstruación y cuestiona las formas hegemónicas de abordaje estatal, médico y mercantil. A partir del análisis de activismos, experiencias pedagógicas y programas gubernamentales, se identifican avances significativos pero también tensiones persistentes: la centralidad del enfoque biomédico, el sesgo cisnormativo, la lógica asistencialista y la despolitización de ciertas demandas. Finalmente, se plantea la necesidad de promover políticas públicas interseccionales, participativas y situadas, que reconozcan la diversidad de cuerpos y experiencias menstruantes, y contribuyan a una transformación más profunda de las condiciones materiales y simbólicas que rodean al sangrado menstrual.

Palabras clave: justicia menstrual | feminismos descoloniales | políticas públicas | activismos menstruales | cuerpos menstruantes

Bleeding at the margins

Advances, tensions and challenges for a feminist and decolonial menstrual justice

Abstract

This article offers a critical analysis of menstrual management in Argentina from a feminist, decolonial, and intersectional perspective. It brings together current debates, experiences, and public policies around menstrual justice, understood as a political framework that exposes the structural inequalities shaping menstruation and challenges

hegemonic approaches from the state, medicine, and the market. Through the analysis of activism, educational practices, and governmental programs, the article identifies significant advances alongside persistent tensions, such as the predominance of biomedical approaches, cisnormative biases, assistentialist logic, and the depoliticization of certain demands. Finally, it advocates for intersectional, participatory, and situated public policies that recognize the diversity of menstruating bodies and experiences and support a deeper transformation of the material and symbolic conditions surrounding menstrual bleeding.

Keywords: menstrual justice | decolonial feminisms | public policies | menstrual activism | menstruating bodies

1. Introducción

Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación “Imaginarios y discursos sobre la gestión menstrual en el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil”, desarrollado en el marco de una Beca A de Estímulo a las Vocaciones Científicas (UNMDP), financiada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Mar del Plata (2023-2026). La línea de trabajo forma parte del Grupo de Investigación “Problemáticas Socioculturales”, radicado en la Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social, y articula con los proyectos “Feminismos del Sur e intervención social” (2020-2024) y “Feminismos del Sur, giro afectivo y pensar situado” (2024-2025).

En este trabajo se propone recuperar parte del proceso investigativo en curso, centrándonos particularmente en los activismos, debates y abordajes públicos en torno a la justicia menstrual en Argentina. El objetivo general es contribuir a la construcción de una mirada crítica sobre las formas en que se ha abordado la menstruación en el espacio público y en las políticas públicas recientes, reconociendo los aportes de los activismos feministas y descoloniales que disputan sentidos sobre el cuerpo, el saber, el género y el cuidado. De manera específica, el interés de esta investigación está en analizar las tensiones que atraviesan la institucionalización de la agenda menstrual, los sentidos atribuidos a la menstruación por diferentes actores sociales y los límites y potencialidades de las políticas públicas en este campo.

El abordaje metodológico se inscribe en una perspectiva cualitativa, situada y feminista, que reconoce la producción de conocimiento como una práctica encarnada, atravesada por relaciones de poder y afectos. El trabajo se nutre del análisis documental de normativas y programas públicos, el relevamiento de experiencias organizativas en diferentes territorios, y la revisión de literatura especializada producida desde el campo de los estudios de género, los feminismos del Sur y los activismos menstruales.

Desde un marco teórico interseccional y descolonial, recuperamos los aportes de autoras como María Lugones (2008) en torno a la colonialidad del género, Verónica Gago (2019) sobre las políticas del cuerpo y la autonomía, y las producciones de investigadoras como Karina Felitti (2016), Ludmila Azcue (2020) y Ornela Barone Zallocco (2021), cuyas intervenciones han

sido clave para la visibilización y politización de la menstruación en el espacio público argentino. Asimismo, dialogamos con los debates en torno a la justicia menstrual como horizonte epistémico y político que articula demandas materiales, simbólicas y afectivas (Barone Zallocco, 2023; Gago, 2019; Lugones, 2010).

A partir de esta indagación, el artículo se estructura en tres apartados: en primer lugar, se abordan los activismos menstruales en Argentina, sus trayectorias, tensiones internas y formas de intervención; en segundo lugar, se analiza el modo en que la agenda menstrual ha sido incorporada a ciertas políticas públicas, problematizando sus enfoques y límites; finalmente, se presentan reflexiones y desafíos para una justicia menstrual feminista, interseccional y descolonial, que ponga en el centro la dignidad, la autonomía y la diversidad de cuerpos menstruantes.

2. Avances y hallazgos

En los últimos años, la menstruación ha dejado de ser una temática confinada al ámbito privado, médico o higiénico para convertirse en un terreno fértil de disputas políticas, epistémicas y culturales. Esta transformación ha sido posible gracias a una serie de procesos sociales y políticos que han logrado visibilizar la menstruación como una cuestión pública y colectiva, en la que se entrelazan desigualdades de género, clase, raza y sexualidad. En Argentina, esta transformación ha estado estrechamente vinculada al auge de los feminismos populares y comunitarios, al trabajo sostenido de activismos territoriales y a la emergencia de la justicia menstrual como categoría crítica. Pensar la justicia menstrual desde una perspectiva descolonial implica cuestionar las estructuras de saber-poder que han medicalizado, silenciado y normativizado la menstruación, y habilitar espacios para otros saberes situados, otras corporalidades y otras formas de gestionar el sangrado. Estos procesos no solo modifican el modo en que se habla de la menstruación, sino que se promueven nuevas formas de comprenderla y abordarla en la esfera pública.

En esta sección se analizan los principales avances y tensiones en torno a dos ejes clave: los activismos menstruales, que han generado un espacio para el cuestionamiento de las normativas hegemónicas, y las políticas públicas implementadas en torno a la gestión menstrual, que si bien han logrado incorporar algunos de los reclamos históricos de los movimientos feministas, todavía enfrentan limitaciones y retrocesos no solo importantes sino también peligrosos. Como señala Schiebert (2023), las políticas públicas sobre justicia menstrual en Argentina enfrentan desafíos al adoptar enfoques que pueden no considerar las diversas experiencias de las personas menstruantes, lo que resalta la necesidad de una perspectiva más inclusiva y contextualizada. La mirada crítica sobre estos dos aspectos permite visibilizar las dinámicas de poder que subyacen a las políticas sociales y políticas sanitarias en torno a la menstruación, y los desafíos que persisten para lograr una justicia menstrual inclusiva, descolonial y verdaderamente transformadora.

2.1. Activismos menstruales: genealogías, disputas y estrategias

Los activismos menstruales en Argentina no constituyen un fenómeno homogéneo ni reciente. Se inscriben en una genealogía de luchas feministas y transfeministas que desde hace décadas vienen interpelando la construcción social de los cuerpos, la salud y los derechos sexuales y (no) reproductivos. Tal como señala Silvia Federici (2022), el control sobre los cuerpos menstruales ha sido un dispositivo clave en la historia del capitalismo, a través del cual se han naturalizado formas de expropiación del trabajo reproductivo y se han reforzado jerarquías de género y clase.

En este contexto, los activismos menstruales irrumpen como formas contrahegemónicas de intervención, visibilización y producción de saberes. Lejos de reducirse a campañas informativas o demandas puntuales, estas prácticas configuran una forma de politicidad que, como plantea Rita Segato (2014), desafía las matrices coloniales de poder y saber al reinscribir el cuerpo en el centro de la disputa. Colectivos como MenstruAcción,¹ Nosotras Proponemos Salud,² Rete Mujeres,³ o iniciativas como Menstruar es Político⁴ han impulsado acciones diversas: talleres populares, intervenciones callejeras, distribución gratuita de copas y toallitas de tela, producción de materiales educativos y participación en proyectos legislativos.

Estas acciones recuperan el legado de los feminismos populares y comunitarios, priorizando el cuidado colectivo, la autonomía y la organización desde los territorios. Ornella Barone Zallico (2023) analiza cómo estos activismos se despliegan en una “pedagogía menstrual situada”, que interpela tanto las condiciones materiales como los sentidos atribuidos a la sangre menstrual, disputando las narrativas dominantes que la han construido como sucia, vergonzosa o patológica. De acuerdo con Sanz Larren (2024), politizar el sangrado menstrual desde una perspectiva feminista permite cuestionar las narrativas dominantes y reconocer la menstruación como una experiencia atravesada por relaciones de poder y desigualdades estructurales.

Una dimensión clave de estas experiencias es la crítica a la cisnorma y al binarismo de género. Colectivos transfeministas y *queer* insisten en desnaturalizar la asociación entre menstruación y “mujer”, recuperando la noción de “cuerpxs menstruales” para visibilizar las vivencias de varones trans, personas no binarias y otras identidades disidentes. Es necesario desestabilizar la sinonimia cuerpo menstrual - cuerpo de mujer y/o cuerpo femenino, para hacer lugar a la diversidad. Hay muchas biomujeres que no menstrúan, algunas porque no pueden, otras por elección propia. Hay personas sin útero que se consideran mujeres. A su vez también existen personas que menstrúan y que sin embargo no se identifican como mujeres, como los hombres transgénero y las personas intergénero que tienen útero, vagina, trompas de Falopio y ovarios (Tarzibachi, 2017).

Esta discusión, retomada también por Pineda (2020) y Chaparro Martínez (2023), evidencia tensiones al interior del activismo: mientras algunos sectores continúan apelando a un sujeto

femenino universal, otros problematizan esa posición desde enfoques interseccionales que articulan género, raza, clase, corporalidad y territorio (Crenshaw, 1991).

Asimismo, estos activismos incorporan una crítica anticolonial que recupera saberes ancestrales y populares en torno a la menstruación. Como advierte María Lugones (2008), la colonialidad del poder ha implicado una violenta desautorización de epistemologías otras, invisibilizando prácticas comunitarias y cosmovisiones no occidentales sobre el cuerpo y la ciclicidad. En diálogo con estas ideas, algunos colectivos buscan revalorizar el vínculo entre menstruación, naturaleza y territorio, articulando justicia menstrual con justicia ecológica y epistémica.

2.2. Activismos, políticas públicas y análisis crítico

En los últimos años, la menstruación ha comenzado a ocupar un lugar relevante en los debates sociales, académicos y políticos en Argentina, interpelando a instituciones, organizaciones y agendas estatales que históricamente la han desatendido o patologizado. Este giro en la visibilización del sangrado menstrual no es casual ni espontáneo, sino resultado del empuje de múltiples activismos y procesos organizativos que, desde una perspectiva transfeminista, popular, territorial y comunitaria, han cuestionado el silenciamiento histórico de la menstruación, sus abordajes biomédicos y su gestión mercantilizada (Suárez Tomé y Mileo, 2018; Gago, 2019; Barone Zalloco, 2022).

Estos espacios, conformados por colectivas, trabajadoras de la salud, educadoras populares, investigadoras, militantes y personas menstruantes organizadas, han impulsado una lectura política de la menstruación que permite desmontar las narrativas dominantes construidas en torno a ella. Retomando las ideas de Valero Rodríguez, Benítez Carracedo, Guzmán Navarro y Quiñones Cabezas (2024), se trata de poner en evidencia que la menstruación no es solo un fenómeno biológico o fisiológico, sino una experiencia social y culturalmente moldeada por relaciones de poder, desigualdades de género, clase, etnia y cisheteronorma. Esta lectura habilita a comprender la gestión menstrual como un campo de disputa simbólica, material y epistémica, donde se entrecruzan múltiples dimensiones: el acceso a productos e información, el reconocimiento de derechos, la representación de los cuerpos y el lugar del saber experto.

En este marco, la noción de *justicia menstrual* ha emergido como una categoría clave que articula distintos ejes de análisis y acción. Como horizonte político, la justicia menstrual permite pensar más allá del acceso a insumos, para situar la menstruación en relación con la dignidad, la autonomía, el placer, el bienestar, la educación, el derecho a la salud y la equidad de género (Barone Zalloco, 2023; MenstruAcción, 2022). Su potencia radica en su capacidad para politizar una vivencia corporal históricamente relegada al ámbito de lo íntimo, lo vergonzante o lo patológico, y en su anclaje en prácticas concretas de lucha, cuidado y organización colectiva.

En Argentina, el trabajo sostenido de estos activismos ha generado una serie de transformaciones importantes en términos de agenda pública y políticas institucionales. En distintas provincias y municipios se han implementado programas que buscan garantizar el acceso gratuito a productos de gestión menstrual, incorporar la temática en dispositivos educativos o promover la producción de insumos sustentables. Asimismo, se han desarrollado campañas de sensibilización, investigaciones públicas y propuestas legislativas que reconocen la relevancia del tema y lo vinculan a derechos humanos, justicia social y salud integral (MenstruAcción, 2021).

Sin embargo, los avances en materia de políticas públicas han estado atravesados por tensiones y límites significativos. Muchos de los dispositivos implementados se inscriben en una lógica asistencialista o focalizada, centrada en el reparto de productos, sin incorporar una perspectiva estructural que aborde las condiciones materiales, simbólicas y epistémicas que configuran las desigualdades menstruales. Tal como señalan Calafell Sala y Landa (2022), la política menstrual estatal suele adoptar una mirada higienista, biomédica y universalizante que reproduce el binarismo de género y la cisnorma, apelando al sujeto “mujer menstruante” como figura única y homogénea.

Esta mirada restringida no solo invisibiliza la diversidad de identidades que menstrúan —como varones trans, personas no binarias e identidades no cis—, sino que también refuerza matrices coloniales y patriarcales que delimitan qué cuerpos son reconocidos, cuidados o legitimados por el discurso institucional. En este punto, resulta clave retomar los aportes de autores como María Lugones (2008) y Rita Segato (2016), quienes han analizado cómo la colonialidad del poder y del saber configura jerarquías de género, raza y cuerpo que atraviesan todas las formas de intervención estatal.

En contraposición, las propuestas que emergen desde los activismos comunitarios y feminismos territoriales como los mencionados en el apartado anterior han logrado resignificar la menstruación como una dimensión política de la vida cotidiana, vinculada con el derecho a decidir, el autocuidado, el goce y la autonomía. Estas experiencias despliegan saberes colectivos, prácticas pedagógicas, redes de apoyo mutuo y estrategias de incidencia pública que desafían los modelos hegemónicos de intervención y colocan a los cuerpos menstruantes como protagonistas de sus propias narrativas.

Además, estas iniciativas interpelan el rol del Estado y demandan políticas públicas integrales, con enfoque interseccional, que no solo garanticen el acceso a productos, sino que también reconozcan la pluralidad de experiencias menstruales, promuevan la producción popular y sustentable de insumos, y habiliten espacios de formación, investigación y reflexión sobre la menstruación desde una mirada crítica y situada (Barone Zalloco, 2023; MenstruAcción, 2021).

Así, se observa una tensión entre dos formas de pensar la política menstrual: una institucional, vertical y tecnocrática, que busca resolver la “pobreza menstrual” mediante la distribución de productos; y otra comunitaria, horizontal y emancipadora, que entiende la menstruación como una oportunidad para disputar sentidos, redistribuir saberes, despatologizar los cuerpos y construir alternativas de cuidado colectivo.

En definitiva, los hallazgos del proceso investigativo permiten afirmar que el campo de la gestión menstrual en Argentina se encuentra atravesado por disputas en múltiples niveles: en la definición de los problemas, en los modos de abordaje, en los sujetos que se reconocen como destinatarios, y en los saberes que se consideran legítimos. Las experiencias analizadas dan cuenta de un momento fértil de efervescencia política, creatividad organizativa y producción de conocimiento situado, que tensiona los límites de la política institucional y abre caminos hacia una justicia menstrual feminista, descolonial e interseccional.

No obstante, en el contexto actual, estas conquistas están siendo puestas en jaque por el giro a la derecha en la política argentina, especialmente con la asunción del gobierno de Javier Milei, quien ha manifestado abiertamente su postura conservadora en relación con los derechos reproductivos, de género y sociales. El ascenso de este proyecto político y económico, profundamente vinculado a una agenda neoliberal y patriarcal, ha generado un retroceso en el reconocimiento y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos. En este sentido, la justicia menstrual, junto con otras demandas feministas, se encuentra en un escenario de creciente vulnerabilidad. A nivel institucional, se observa una mayor presión sobre las políticas públicas que buscan garantizar el acceso a productos de gestión menstrual, con la posibilidad de que se recorten recursos destinados a estas iniciativas en un contexto de ajuste. Además, las declaraciones de figuras del nuevo gobierno y su enfoque ideológico han intensificado los temores respecto a un eventual retroceso en los avances logrados y derechos conquistados en materia de equidad de género y derechos reproductivos, especialmente en lo que respecta al reconocimiento de la diversidad de identidades que menstrúan, la educación sexual integral, o la interrupción voluntaria del embarazo, entre otras.

Este contexto político de regresión pone de manifiesto que las luchas por la justicia menstrual no son solo una cuestión de acceso a insumos, sino una disputa por la defensa de un modelo de sociedad inclusiva, interseccional y respetuosa de los derechos humanos. La polarización política y la resistencia a los avances feministas demuestran que, en el actual escenario, se vuelve aún más crucial sostener las demandas de los activismos menstruales, no solo en términos de recursos materiales, sino también –y sobre todo– en cuanto a la reivindicación de espacios de participación política, visibilidad social y construcción de saberes colectivos. Así, los activismos en defensa de la justicia menstrual continúan siendo un pilar fundamental en la lucha por la igualdad, desafiando la agenda conservadora y buscando ampliar el horizonte de derechos para todas las personas menstruantes, en un contexto cada vez más desafiante.

3. Reflexiones finales

A lo largo de este artículo, se ha propuesto una lectura crítica y situada de la gestión menstrual, entendida no solo como un conjunto de prácticas materiales vinculadas al sangrado, sino como un espacio denso de disputas simbólicas, políticas y epistémicas. Desde una perspectiva feminista y descolonial, se buscó desarticular las formas hegemónicas de pensar y abordar la menstruación, visibilizando tanto los dispositivos de poder que la han regulado históricamente como las formas contrahegemónicas que emergen desde los márgenes. Estos activismos y abordajes han puesto en circulación saberes alternativos, prácticas de cuidado colectivo, y demandas de reconocimiento, impulsando una reflexión sobre la intersección de la menstruación con la justicia social, la autonomía de los cuerpos y la igualdad de derechos.

El análisis de las políticas públicas y las experiencias organizativas en Argentina ha revelado avances significativos, pero también importantes limitaciones. Aunque se han logrado algunos avances en términos de visibilidad institucional y distribución de productos menstruales en algunos sectores, estos procesos siguen siendo permeados por lógicas biomédicas, higienistas y asistencialistas que no abordan de manera integral las desigualdades estructurales que atraviesan las vivencias menstruales. Las políticas públicas, en muchos casos, continúan centrando a un sujeto idealizado y homogéneo –la mujer cisgénero menstruante– y no logran reconocer la pluralidad de cuerpos, identidades y experiencias que componen la realidad de los cuerpos menstruantes, especialmente de personas trans, no binarias y otros colectivos.

Sin embargo, los activismos menstruales, desde los feminismos populares, territoriales y comunitarios, han sido clave para visibilizar y disputar esta realidad. A través de sus luchas, prácticas de cuidado y producción de saberes, han planteado la menstruación como un derecho humano fundamental, poniendo de relieve la necesidad de políticas públicas interseccionales, inclusivas y generadas en diálogo con las comunidades. Estos movimientos no solo cuestionan el acceso a productos menstruales, sino que exigen una transformación integral de las estructuras de poder que subyacen a la gestión menstrual, tanto a nivel simbólico como material.

El contexto político actual, marcado por el giro a la derecha en Argentina y el ascenso de proyectos neoliberales, amenaza con poner en riesgo los avances alcanzados en materia de derechos sexuales y reproductivos. Las tensiones políticas, las políticas de ajuste fiscal y los discursos conservadores ponen de manifiesto la necesidad urgente de defender estos derechos. En este sentido, la justicia menstrual se erige como una herramienta fundamental para disputar no solo el acceso a recursos, sino también la ampliación de los derechos de las personas menstruantes, la visibilidad de sus luchas y el reconocimiento de sus saberes. A medida que los activismos menstruales continúan su trabajo en la lucha por una sociedad más justa e inclusiva, resulta crucial sostener la resistencia ante las tendencias regresivas y seguir visibilizando la importancia de transformar los marcos de desigualdad que atraviesan la experiencia menstrual.

La justicia menstrual, como horizonte político, implica un compromiso con la transformación de las estructuras que configuran la desigualdad y la violencia en torno a la menstruación. Requiere de un enfoque colectivo, situado y radical que desafíe las jerarquías de saberes, abogue por la redistribución del poder en las decisiones sobre los cuerpos y proponga alternativas políticas emancipadoras. Solo a través de un enfoque integral, interseccional y descolonial, será posible avanzar hacia una justicia menstrual que promueva la equidad, la autonomía y la dignidad de todas las personas menstruantes, en todos sus cuerpos, experiencias y territorios.

4. Referencias bibliográficas

- Argentina, Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad (2021). *Guía para la gestión menstrual desde un enfoque de género y derechos*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/generos/gestion-menstrual>
- Azcue, Ludmila (2020). Gestionar la menstruación en contextos de encierro: reflexiones para diseñar políticas penitenciarias en clave feminista. *Bordes*, 4 (7), 1-18. Recuperado de <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/bordes/article/view/671>
- Barone Zallocco, Ornella (2021). Teñir la ESI de rojo menstrual. *Praxis educativa*, 25 (1), 254-269. Recuperado de <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.19137/praxiseducativa-2021-250117>
- Barone Zallocco, Ornella (2023). Menstruales tautologías (est)ético-políticas. *Praxis educativa*, 27(3), 211-224. Recuperado de <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.19137/praxiseducativa-2023-270313>
- Calafell Sala, Nuria y Landa, María Inés (2022). Las semánticas diferenciales de la sexualidad holística en narrativas pedagógico-divulgativas de Educación Menstrual Integral. *Revista del Laboratorio Iberoamericano para el Estudio Sociohistórico de las Sexualidades*, 8. 36-55. Recuperado de <https://doi.org/10.46661/relies.6849>
- Chaparro Martínez, Amneris (2023). ¿El feminismo será interseccional o no será? En Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna (coords.), *Interseccionalidad: teoría antidiscriminatoria y análisis de casos* (pp. 117-137). México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- Crenshaw, Kimberlé (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.
- Economía Feminista (s.f.). *MenstruAcción*. Recuperado de <https://economiafeminista.com/proyectos/menstruacion/>
- Federici, Silvia (2022). *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Felitti, Karina (2016). El ciclo menstrual en el siglo XXI: entre el mercado, la ecología y el poder femenino. *Sexualidad, Salud y Sociedad*, (23), 176-199. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2016.23.08.a>
- Gago, María Verónica (2019). *La potencia feminista o el deseo de cambiarlo todo*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Lugones, María (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, (9), 73-101.
- Lugones, María (2010). Hacia un feminismo descolonial. *La Manzana de la Discordia*, 5(2), 105-119. Recuperado de <https://doi.org/10.25100/lamanzanadeladiscordia.v5i2.7018>
- Nosotras Proponemos Salud (s.f.). *¿Quiénes somos?* Recuperado de <https://nosotrasproponemossalud.org.ar/>

- Pineda, Esther (2020). Feminismo, interseccionalidad y transformación social. En G. Gusis y L. Farb (coords.), *Poder patriarcal y poder punitivo: diálogos desde la crítica latinoamericana*. Buenos Aires: Ediar.
- Red de Educación y Trabajo en Equidad (RETE Mujeres) (s./f.). *Materiales educativos sobre gestión menstrual*. Recuperado de <https://retedeeducacion.org.ar/>
- Segato, Rita Laura (2014). *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos y una antropología por demanda*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Segato, Rita Laura (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Schiebert, Stefania (2023). Análisis de las políticas públicas planteadas para disminuir la inequidad en el acceso a los productos de gestión menstrual (PGM) (tesis doctoral).
- Suárez Tomé, Danila y Mileo, Agostina (2018). El tabú de la menstruación como instancia productora y perpetuadora de ignorancia subjetiva y estructural. *Avatares filosóficos*, (5), 159-171. Recuperado de <https://www.aacademica.org/danila.suarez.tome/33.pdf> digesto.mdp.edu.ar+3Aacademica+3Aacademica+3
- Tarzibachi, Eugenia (2017). *Cosa de mujeres: menstruación, género y poder*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Valero Rodríguez, Karol Andrea; Benítez Carracedo, Cecilia Yadira; Guzmán Navarro, Xinia María y Quiñones Cabezas, Evelin Milena (2024). Dignidad menstrual en la Educación Superior: justicia y equidad en América Latina. *Revista Latinoamericana De Políticas Y Administración De La Educación*, (21), 70-84. Recuperado de <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/2199>

-
1. MenstruAcción es una campaña impulsada por la economista feminista Lucía Cavallero y el colectivo Economía Feminista desde 2017, que visibiliza la desigualdad económica que implica menstruar, exige la eliminación del IVA a productos menstruales y promueve el acceso gratuito a insumos y educación menstrual en políticas públicas (Cavallero y Gago, 2019). [↗](#)
 2. Nosotras Proponemos Salud es un colectivo integrado por profesionales de la salud y activistas feministas que articula demandas por una salud integral, transfeminista y popular. En el marco de la pandemia, impulsaron acciones como "Sangramos por nuestros derechos", visibilizando la menstruación como tema de salud pública. [↗](#)
 3. Rete Mujeres es una red feminista, latinoamericana y transfeminista por una salud integral, que articula organizaciones y activistas en torno a los derechos sexuales y (no) reproductivos. Han desarrollado materiales de formación y campañas sobre gestión menstrual con enfoque de derechos y justicia social. [↗](#)
 4. Menstruar es Político es un proyecto artístico-pedagógico creado por las activistas y artistas argentinas Paula Della Torre y Jazmín Titiunik. A través de instalaciones, talleres y publicaciones, abordan la menstruación desde una perspectiva feminista, educativa y antitabú. [↗](#)
-



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)
Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.
Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.
Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

Reseña de *Cartas de puño y reja. Epistolario de cárcel*, de Carolina Calle Vallejo

Laura Cristina Aguirre Montoya

UNAULA, Colombia

laura.aguirre7709@unaula.edu.co / 0009-0004-3085-766X

Recibido: 2 de mayo de 2025. **Aceptado:** 2 de julio de 2025.



Review of *Letters from behind bars. Prison correspondence*, by Carolina Calle Vallejo

Reseña bibliográfica: Calle Vallejo, C. (2022). *Cartas de puño y reja. Epistolario de cárcel*. Medellín: Remitentes.

Fists that write, bars that speak: eleven love letters on request

En las cárceles de Colombia, las personas privadas de la libertad tienen derecho a comunicarse por escrito con el exterior. Pero... ¿y qué pasa si alguien no sabe leer ni escribir?, ¿a dónde van las palabras que no se dicen?, ¿a dónde van esas letras que no se escriben?

Calle (2022).

En el 2022, la editorial Remitentes publicó *Cartas de puño y reja*, de la periodista colombiana Carolina Calle Vallejo.¹ Este es su segundo libro y reúne once cartas de mujeres privadas de la libertad en la cárcel El Pedregal, Medellín, que no saben leer ni escribir, pero que tienen todo

por decir. Durante la pandemia de COVID 19, cuando las visitas y llamadas estaban restringidas en las prisiones colombianas, estas mujeres encontraron en la escritura una forma de comunicarse con el exterior, especialmente con sus seres queridos. Calle escuchó sus historias, tomó nota, redactó las cartas e hizo de mensajera; de este modo, se encargó de entregarlas a los destinatarios, en ocasiones emprendiendo viajes para encontrarlos. Este epistolario es un testimonio de amor –ausencia y encuentro– que escucha las voces de mujeres que, a pesar del encierro, hallaron una forma de narrarse y, a través de las letras, reencontrarse con quienes en libertad solían compartir sus vidas. Esta reseña centra su interés en señalar, primero, los motivos que llevaron a esta periodista a realizar este trabajo; segundo, alude al nombre de las once de cartas; tercero, describe la estructura básica de estas a partir del análisis de algunos apartados; y, finalmente, resaltar la relevancia de este libro en la reivindicación de la dignidad de quienes, como las mujeres privadas de libertad, suelen ser percibidos como desprovistos de derechos.

Carolina supo leer la necesidad que tenían estas mujeres por encontrar una forma para comunicarse con sus familias, puesto que la pandemia agudizó notablemente sus posibilidades para sostener los vínculos con quienes se encontraban afuera. La autora relata que estos vínculos se limitaban a llamadas telefónicas y encuentros virtuales. Como ella lo enuncia, tomó cartas en el asunto y le dio un lugar a los pensamientos que dan vueltas, a los sentimientos acumulados y a las palabras que no se dicen ni se escriben; al redactar los epistolarios, se permitió ser otras mujeres: “fui hijastra, fui novia, fui amante, fui madre joven, madre abuela, madre huérfana...” (2022: 11).

Desde la introducción del libro, esta periodista deja en evidencia que su propuesta es darle otra perspectiva a su profesión, esto es, traspasar aquella idea que enmarca el periodismo en lo masivo y, por tanto, trasladar las herramientas para recolectar información al ámbito privado. Para ello, Vallejo (2022) relata el proceso de la construcción de las cartas al equiparlo con la labor que desarrolla un cronista con un personaje:

Escucho sin afán. Después de varias horas de diálogo, me aílo, proceso la información, la transcribo, redacto la carta y, una vez escrita, vuelvo a encontrarme con la persona, la leemos en voz alta y la editamos juntas. Cuando el contenido es aprobado, la carta es transcrita con el puño y la letra de quien la encarga y la envía [...] Luego se las leí, aprobaron, corrigieron, quitaron una palabra, agregaron otra (2022: 10-11).

Entre anécdotas, preguntas, agradecimientos, “te quiero”, “te amo”, “no me dejes”, “¿a qué número puedo llamarla? Nadie me visita. No me llama nadie. No tengo a nadie que me diga ‘te estoy esperando’ o te quiero mucho. Me siento sola” (Calle, 2022: 29), y distintas referencias a experiencias personales, transcurre este epistolario de cárcel. Es un libro pequeño, lo que

conocemos como “de bolsillo”, su estructura es sencilla; al comienzo hay una “puerta de entrada” y, como es de esperarse, al final se ubica una “puerta de salida”. Las cartas esbozan un recorrido y, así, ambas puertas son la invitación para que transitemos el camino que se traza con cada una de las once epístolas: “Carta a un hijo muerto”, “Carta a una madre de río y de mar”, “Carta para la novia en la misma cárcel”, “Carta para el cumpleaños de una hija”, “Carta en busca de una señal de vida”, “Carta a la familia que extraña”, “Carta para recuperar la calma”, “Carta a una madre de pocas palabras”, “Carta para el compañero de causa”, “Carta desde el patio de la tercera edad” y, finalmente, “Carta para el hijo que regaló la luna”. Así pues, emplearé algunos apartados de cuatro de estas cartas para ilustrar la forma cómo está estructurado el ejercicio de escritura presente en *Cartas de puño y reja*.

Antes de cada carta, la autora deja una sentida descripción sobre el remitente y el destinatario² y, al finalizarla, cierra con una posdata en la que relata qué sucedió con su entrega. Vale destacar que, desafortunadamente, hubo cartas que se quedaron en el intento de llegar a las manos de sus destinatarios:

PD. La carta la intenté entregar en la estación de Policía, pero no me dejaron porque no estaban permitidas las comunicaciones en lugares transitorios de detención. La remitente quedó con el manuscrito original (“Carta para el compañero de causa”: 48).

PD. Esta carta la entregué después de meses de estar lista. La remitente no volvió a salir a la escuela. Las compañeras del salón me contaron que andaba “con la moral bajita”, deprimida, entregada a la pena. Un día logré llegar hasta el patio y hablé con ella. Le ofrecí entregarle la correspondencia a su niño, pero no quiso. Me dijo que algún día ella misma la haría llegar (“Carta para el hijo que regaló la luna”: 55).

Por fortuna, otras epístolas fueron entregadas por la autora de manera presencial y través de WhatsApp:

PD. Esta carta la fui a llevar a una ciénaga. Después de perderme, preguntar de barrio en barrio, de casa en casa, encontré con vida a la mamá de la remitente. Se dio la bendición cuando pronuncié el nombre de su hija. Estaba a la espera de lo mismo: de una señal de vida. Me mandó con un número telefónico y una foto. Antes de partir, me dictó unas palabras de amor para su hija (“Carta en busca de una señal de vida”: 30).

PD. Esta carta la envié por WhatsApp, como sugirió la remitente. La hija mandó inmediatamente unas palabras de vuelta. Las imprimí y se las llevé a la prisión. La respuesta la dejó tranquila, le llegó como esa visita que esperaba hacía mucho tiempo (“Carta para recuperar la calma”: 39).

Cartas de puño y reja es, pues, un acto de justicia simbólica hacia las mujeres privadas de la libertad. Al escuchar sus voces, reconocer sus historias, acoger y humanizar sus vivencias, el libro confronta los estigmas que las reducen a sus delitos y las despojan de su condición de sujetas de derechos. Estas cartas no solo muestran sus dolores, sino que también revelan su pensamiento, su ternura y su capacidad de resistir desde el encierro. Leerlas es asumir el compromiso de mirar con otros ojos, sin manchar, a quienes la sociedad suele invisibilizar y marginar. Es una forma de recordarnos que la dignidad también habita en aquellos lugares que solemos mirar con recelo, con miedo, con asco y con prejuicio. La dignidad no está reservada a quienes cumplen con el margen de la “legalidad”, sino que florece –a veces con más fuerza– en los cuerpos castigados, marcados por la exclusión y el olvido. Porque la dignidad, cuando se nombra en quienes menos la reciben, se vuelve una denuncia y, sobre todo, un llamado a la construcción colectiva.

Referencias bibliográficas

Aguirre, Laura (2024). “Puerta de entrada”, “Puerta de salida”. En *Cartas de puño y reja* [fotografía]. Archivo personal.

Calle, Carolina (2022). *Cartas de puño y reja*. Medellín: Editorial Remitentes.

Calle, Carolina (2023). Cartas de puño y reja en la Fiesta del Libro Medellín [fotografía inicial]. *Cartas a la Carta*.

Recuperado de <https://cartasalacarta.wordpress.com/> (última visita: 30/04/2025).

-
1. La autora se describe en el libro como alguien que se alquila para amar: “No soy puta ni poeta, pero me alquilo para amar. Zafo nudos de la garganta, traduzco silencios, escribo cartas por encargo. Esto es, simplemente, periodismo al servicio del amor” (Calle, 2022: 9). Resulta oportuno invitar a las/os lectoras/es a revisar su blog *Cartas a la carta*: <https://cartasalacarta.wordpress.com/> [↗](#)
 2. Antes de cada carta, la escritora empieza: “Esta carta la escribí por encargo de una mujer...”. [↗](#)
-



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.

Reseña de *Impensar las clases sociales: un análisis diacrónico y relacional de las desigualdades sociales en Argentina (2003-2019)*, de Leticia Muñiz Terra (coord.)

José Agustín Veglia

FHCE-UNLP/CIMeCS-IdIHCS/CONICET, Argentina

agujoset@gmail.com / 0009-0009-9027-0840

Recibido: 4 de abril de 2025. **Aceptado:** 21 de julio de 2025.



Review of *Rethinking social classes. A diachronic and relational analysis of social inequalities in Argentina (2003-2019)*, by Leticia Muñiz Terra

Reseña bibliográfica: Muñiz Terra, L. (coord.) (2024).

Impensar las clases sociales: un análisis diacrónico y relacional de las desigualdades sociales en Argentina (2003-2019). La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de

Humanidades y Ciencias de la Educación; Ensenada: IdIHCS. Recuperado de <https://doi.org/10.24215/978-950-34-2371-4>

Las desigualdades sociales han sido objeto de estudio sociológico desde la fundación de la sociología como disciplina científica; siendo, en la actualidad, un campo ampliamente abordado por una diversidad de teorías y estudios científicos. Con el devenir del tiempo, las sociedades se ven influidas por cambios, mutaciones y transformaciones que influyen en la distribución normal de oportunidades, capacidades y capitales entre grupos sociales, llevando a los científicos sociales a buscar nuevas formas de pensar la desigualdad social. Sin embargo, el contexto sociopolítico y económico actual, caracterizado por la globalización creciente y un neoliberalismo devenido en doctrina moral y económica hegemónica, ha planteado la necesidad de reinventar los modos en que se piensa la desigualdad entre grupos humanos.

Frente a escenarios complejos que demandan respuestas más sofisticadas, Impensar las clases sociales emerge como un aporte novedoso que propone una perspectiva distinta y poco explorada para abordar el estudio de las desigualdades entre clases sociales. En particular, resalta por adoptar una concepción plural de la desigualdad (en vista de que existen múltiples facetas de las desigualdades), susceptible de ser analizada de forma interescalar (escalas macro, meso y microsociales), multidimensional y diacrónica, a partir del abordaje de las trayectorias sociales desde una perspectiva biográfica. En la medida en que las desigualdades sociales son concebidas como configuraciones específicas que nacen a la luz de articulaciones y tensiones entre escalas y dimensiones que se desarrollan procesualmente, la obra logra subrayar la naturaleza dinámica e incierta en que se despliegan y edifican las trayectorias de distintas clases sociales.

Desde el punto de vista metodológico, la obra es el resultado de una investigación cualitativa en la que se llevaron adelante 92 entrevistas biográficas a varones y mujeres de la clase trabajadora, intermedia y de servicio –conforme la clasificación que adoptan de Erikson, Goldthorpe y Portocarero (1979)– del área del Gran La Plata, orientadas a captar las interpretaciones y reflexiones que los agentes realizan de sus propias trayectorias laborales y educativas. Asimismo, la selección de las unidades de análisis fue realizada en el marco de un muestreo intencional interesado en garantizar la heterogeneidad de la muestra, y su tamaño fue definido por el criterio de saturación teórica. Finalmente, el área geográfica de estudio resulta relevante en la medida que presenta indicadores laborales similares a los nacionales y a los de los principales aglomerados urbanos del país.

Visto que el abordaje de la tensión agencia-estructura constituye uno de los pilares fundamentales de la obra, se observa un interés particular de los autores por abordar la problemática mediante el despliegue de un análisis socioestructural muy sugerente que logra evidenciar la manera en que la articulación de los condicionamientos macrosociales (contexto), mesosociales (políticas institucionales) y microsociales (decisiones y acciones subjetivas) dan lugar a la constitución de trayectorias desiguales. Conforme el acoplamiento multiescalar se despliega temporalmente, el análisis diacrónico de las trayectorias educativas y laborales de cada clase social permite reconstruir procesualmente la percepción y el modo en que cada

agregado social vivencia y experimenta la desigualdad social en las distintas dimensiones que constituyen la vida social. En este sentido, la riqueza del enfoque biográfico –que, en rigor, define a la obra–, reside en su capacidad para recuperar la reflexividad crítica de los agentes –frente a concepciones más mecanicistas de la reproducción social– y cómo esta incide en los procesos de reproducción y movilidad social.

Frente a un abordaje metodológico especialmente preocupado por recuperar la reflexividad de los agentes, se erige la necesidad de elaborar un marco teórico-conceptual que comprenda, por un lado, la diversidad de dimensiones que constituyen a las desigualdades, y, por el otro, la experiencia individual de la subjetividad. Así visto, un acierto notable de la obra es recurrir a la tradición bourdiana (2012) para ampliar la noción de la desigualdad y capital más allá de lo estrictamente económico –incorporando al análisis otras especies de capitales, como el cultural, social y simbólico–; y la recuperación de los trabajos de François Dubet (2014) para dimensionar la vivencia subjetiva de la desigualdad. Así visto, la perspectiva teórica de la obra es doblemente enriquecedora en vista de que esquivo cualquier intento de reduccionismo económico y permite, paralelamente, estudiar las desigualdades como procesos diferenciales y críticamente vivenciados, experimentados y resignificados subjetivamente por los actores.

Así pues, y en líneas generales, la obra puede dividirse en dos grandes partes. La primera, compuesta por los tres primeros capítulos, ofrece un abanico de conceptos, descripciones y definiciones sobre las desigualdades de clase en general, y el caso argentino-platense en particular, que servirán de sustrato teórico y conceptual para el desarrollo de los capítulos posteriores que versan sobre emergentes de la investigación y nodos temáticos particulares. La riqueza de esta segunda parte, en definitiva, descansa en la puesta en relieve de distintas aristas de las desigualdades (económicas, pero también sociales, educativas y culturales) que son imperceptibles bajo la lupa de las investigaciones cuantitativas tradicionales, y que solamente devienen comprensibles cuando se adopta una mirada relacional y procesual de las trayectorias.

La investigación realiza un aporte considerable al enfocar el estudio de las desigualdades en función del entrecruzamiento de las trayectorias educativas y laborales de los agentes, y, paralelamente, por enfatizar la primacía causal que tienen ambas dimensiones en la explicación de los procesos de reproducción y movilidad social. No obstante, la riqueza del estudio descansa en la manera exhaustivamente detallada en la que demuestra que la subjetividad y reflexividad individual juegan un papel explicativo igualmente importante en ambos procesos. Dicho de otra forma, la investigación no se agota en evidenciar que un volumen de determinada especie de capital influye causalmente en el desarrollo de las trayectorias; por el contrario, evidencia también que en el devenir de las trayectorias operan procesos subjetivos, reflexividades críticas –valga decir, la agencia individual propiamente dicha–, que juegan un papel determinante en el modo en que se hace uso de esos capitales y, por tanto, en el derrotero de sus trayectorias vitales. Así visto, el libro acierta al demostrar que frente a los volúmenes de

capital social disponibles y los saber-ser y saber-hacer adquiridos, los sujetos llevan adelante una actividad hermenéutica y reflexiva que los conduce a realizar distintos usos de esos capitales y, en consecuencia, a emprender estrategias de movilidad social que no siempre coinciden con las trayectorias típicas de su grupo familiar.

Otro hallazgo notable de la investigación es aquel que señala el rol que juegan las representaciones sociales en la reproducción de la desigualdad. A saber, los autores no se limitan a estudiar la heterogeneidad de trayectorias en función del acceso y uso desigual de recursos materiales y simbólicos, sino que evidencian que en los procesos de movilidad social operan mecanismos de distinción y jerarquización social que limitan las estrategias de ascenso social. Entendido de esta manera, la obra demuestra que, en función de los procesos de socialización y en el transcurso de la vida cotidiana, los agentes construyen fronteras simbólicas con las otras clases sociales. Este es un aspecto meritorio de la investigación puesto que complejiza el estudio de las desigualdades sociales al identificar espacios de socialización –sea la escuela, sea el trabajo–, en los que se aprehenden códigos culturales y formas de actuar que son utilizados para delimitar fronteras simbólicas con los demás grupos. En particular, este descubrimiento no se destaca por exhibir la dimensión simbólica de la desigualdad, sino más bien, por demostrar que la esfera de las representaciones influye en la reproducción material de las desigualdades; pues es notorio que aquellos que se identifican con un tipo de estrato social son, en distintas medidas, propensos a prorrogar patrones de consumo que eternizan la posición que ocupan en el tejido social.

En línea con el párrafo precedente, la investigación incorpora un análisis fundamental relativo al orden de las representaciones que, particularmente destacable por su actualidad, hace alusión a la imbricación de la lógica neoliberal del emprendedurismo y el trabajo autogestivo al conjunto de las clases sociales. En este sentido, y pese a constituir un rasgo destacable del libro la manera exhaustiva en que los autores explicitan las diferentes formas en que cada clase social experimenta los imperativos neoliberales –desde una forma de vocación y perfeccionamiento del liderazgo para las clases más favorecidas, hasta una vía de escape de la servidumbre para los estratos más pobres–, el aspecto que aporta mayor originalidad al debate de las desigualdades es aquel que remite a la individualización de la experiencia de la desigualdad. Dicho de otra forma, el trabajo no se destacaría, en principio, por describir las diferentes maneras en que se experimenta el trabajo autogestivo, sino más bien, por evidenciar que la desigualdad, a diferencia de antaño, es vivenciada por la totalidad de las clases sociales como un fenómeno estrictamente individual y desprovisto de conexión con el conjunto de la realidad social. Conforme a lo hasta aquí dicho, la percepción de la desigualdad como un fenómeno que responde a la falta de mérito individual antes bien que como producto de relaciones y configuraciones sociales más amplias que exceden la estricta individualidad constituye, en efecto, uno de los rasgos más subrayables del libro.

La obra, novedosa y necesaria, reseñada aquí, es un análisis crítico y riguroso que echa luz sobre el complejo entramado de dimensiones y escalas que, procesualmente, configuran derroteros laborales y educativos marcadamente distintos entre clases sociales. En particular, la riqueza de esta producción científica reside en evidenciar que, en contraste con miradas ortodoxas, la desigualdad es un fenómeno plural que se hace presente en todas las dimensiones de la vida social en que transcurren las personas a lo largo de su vida. En especial, es destacable de este trabajo el hecho de mostrar que la reproducción de las desigualdades es un fenómeno que no se agota en la distribución de bienes materiales, sino que, además, se expresa en la desigual distribución de credenciales educativas, en la forma que los agentes se piensan a sí mismos y a los demás, en quienes conocen y a quienes pueden movilizar. En línea con esto, y pensando en investigaciones futuras, podría ser interesante profundizar el estudio de otros tipos de desigualdades y el modo en que son experimentadas reflexivamente por los agentes; en particular, podría ser especialmente enriquecedor profundizar el estudio de las desigualdades geográficas, de raza y, al mismo tiempo, desigualdades laborales al interior de sectores etarios longevos o, también, entre trabajadores autónomos y en relación de dependencia.

En definitiva, y como se ha intentado mostrar líneas arriba, *Impensar las clases sociales* propone entonces un análisis novedoso sobre los procesos de producción, reproducción y transformación de las desigualdades al considerar las trayectorias de sujetos de distintas clases sociales, y poniendo el foco en el aspecto educativo y laboral. En sentido estricto, el aspecto que dota a la obra de mayor originalidad y riqueza analítica es la singularidad de su enfoque, el cual, enriquecido por los aportes de la sociología de Bourdieu (2012) y Dubet (2014), permite superar la dicotomía entre agencia y estructura y evidenciar que las desigualdades sociales no son ni simples consecuencias mecánicas de configuraciones objetivas, ni el resultado de decisiones individuales aisladas del contexto en que se toman. Por el contrario, la capacidad demostrada de su enfoque para capturar la tensión entre ambos cosmos es lo que, en último término, permite a los autores explicar las desigualdades sociales como configuraciones dinámicas, multidimensionales y multicausales que se despliegan multifacéticamente, y que son vivenciadas de distinta manera a lo largo de las trayectorias vitales de las distintas clases sociales.

En sociedades como las nuestras, donde la expansión de la lógica neoliberal a todas las esferas de la vida social refuerza las jerarquías sociales y acota el horizonte oportunidades posibles —ya de por sí limitadas por la naturaleza heterogénea de nuestras economías y una matriz desigual estructural—, investigaciones como esta no solo revisten importancia en aras de perfeccionar el conocimiento de procesos de por sí complejos, sino también, porque abren la puerta a pensar novedosas políticas de intervención orientadas a transformar nuestra, aunque desigual, realidad social.

Referencias bibliográficas

Bourdieu, Pierre (2012). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Buenos Aires: Taurus.

Dubet, François (2014). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Erikson, Robert; Goldthorpe, John y Portocarero, Luciano (1979). Intergenerational class mobility in three Western European societies: England, France and Sweden. *The British Journal of Sociology*, 30(4), 415-441.

Muñiz Terra, Leticia (coord.). (2024). *Impensar las clases sociales: un análisis diacrónico y relacional de las desigualdades sociales en Argentina (2003-2019)*. La Plata y Ensenada: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; IdIHCS. Recuperado de <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.6549/pm.6549.pdf>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.