

POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES EDUCACIÓN, SALUD, GÉNERO Y TECNOLOGÍA

Serie **GOBERNAR**



4

Colección

**GOBERNAR PARA
EL EJERCICIO
DE DERECHOS**

EDITORIAL | UNAJ

POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES
EDUCACIÓN, SALUD, GÉNERO Y TECNOLOGÍA

Políticas públicas sectoriales : educación, salud, género y tecnología / Paula Amaya... [et al.] ; compilación de Paula Amaya ; ilustrado por Pablo Motta.- 1a ed.- Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2022.

Libro digital, PDF - (Gobernar para el ejercicio de derechos / Paula Amaya ; 4)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-3679-64-3

1. Políticas Públicas. I. Amaya, Paula, comp. II. Motta, Pablo, ilus.

CDD 320.6



Rector: **Dr. Arnaldo Medina**

Vicerrector: **Ing. Miguel Binstock**

Secretaria General: **Mg. María Teresa Poccioni**

Director del Instituto de Ciencias Sociales y Administración:

Dr. Sergio De Piero

Coordinador Editorial: Ernesto Salas

Diseño de tapa e interior: Gabriela Ruiz

Corrección de estilo: Victoria Piñera

Ilustración de tapa: Pablo Motta

© 2022, UNAJ

Av. Calchaquí 6200 (CP1888)

Florencio Varela Buenos Aires, Argentina

Tel: +54 11 4275-6100

editorial@unaj.edu.ar

www.unaj.edu.ar

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

LIBRO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES
EDUCACIÓN, SALUD, GÉNERO Y TECNOLOGÍA

SERIE

Gobernar

COLECCIÓN

Gobernar para el ejercicio de derechos

Compiladora

PAULA AMAYA

Autoras y autores

Claudia Bracchi

Ingrid Sverdlick

Adriana Mabel Ferrari

Daniel Alberto Symcha

Beatriz Horrac

María Teresa Poccioni

Viviana Ceresani

Nila Chávez

Macarena Kunkel Fioramonti

Miguel Binstock

Rubén Geneyro

Gustavo de la Arena

Tanto el prólogo, como la presentación y artículos de este libro fueron escritos durante el año 2019. Si bien la relevancia de la publicación no se ha visto alterada, algunas referencias pueden haber quedado desactualizadas.

ÍNDICE

Prólogo.....	9
<i>Carlos M. Vilas</i>	
Presentación.....	13
<i>Dra. Paula Amaya</i>	
CAPÍTULO 1.....	19
Tensiones para pensar una propuesta educativa para un país nacional e inclusivo.....	21
<i>Claudia Bracchi</i> <i>Ingrid Sverdlick</i>	
CAPÍTULO 2.....	45
Los itinerarios formativos como herramienta en la construcción de ciudadanía de las y los jóvenes del conurbano bonaerense.....	47
<i>Adriana Mabel Ferrari</i> <i>Daniel Alberto Symcha</i>	
CAPÍTULO 3.....	63
Actores emergentes en la gestión de instituciones públicas de salud.....	65
<i>Beatriz Horrac</i>	

CAPÍTULO 4.....	113
Comunicación y políticas de salud.....	115
<i>María Teresa Poccioni</i>	
CAPÍTULO 5.....	133
La desigualdad de géneros, principales políticas públicas para poner en marcha.....	135
<i>Viviana Ceresani</i>	
<i>Nila Chávez</i>	
<i>Macarena Kunkel Fioramonti</i>	
CAPÍTULO 6.....	161
La promoción activa de políticas de producción y tecnología. Elementos estratégicos del desarrollo.....	163
<i>Miguel Binstock</i>	
<i>Rubén Geneyro</i>	
<i>Gustavo de la Arena</i>	

PRÓLOGO

CARLOS M. VILAS

Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno (Universidad Nacional de Lanús).

El Estado, las políticas públicas y las instituciones son herramientas fundamentales en el diseño de las condiciones de vida de las sociedades y de sus perspectivas de desarrollo. Esa instrumentalidad tiene una dimensión técnica, a la que las disciplinas orientadas hacia la administración y la gestión públicas contribuyen significativamente, pero ante todo es una instrumentalidad política. Lo es en cuanto aporta al modo en que el régimen político, que es un orden de poder, se constituye y desenvuelve: las instancias, los grados y las escalas en que se organiza y produce el ejercicio del gobierno; las vías, estrategias y estilos de relacionamiento con la sociedad y con los escenarios y actores externos regionales y globales con los que interactúa en variados niveles de autonomía, subordinación o imposición. Es verdad que siempre es mejor hacer las cosas bien que hacerlas a los ponchazos, pero la definición de lo que está bien o es aceptable en materia de asignación y empleo de recursos, diseño de procesos, implementación de decisiones, tiempos de generación de resultados normalmente está articulada con el logro de los objetivos que se persiguen, es decir, los resultados pretendidos. La definición de los objetivos es política, en cuanto tributa directa o indirectamente a una configuración de poder, por más que a menudo se la presente con una retórica técnica –sin menoscabo de los enmarcamientos teórico-metodológicos o filosóficos que apoyan la definición–. Ello sin considerar que raramente una política o un programa solo tienen como

objetivos los que figuran de manera explícita. La vieja distinción de la sociología funcionalista entre funciones manifiestas y funciones latentes mantiene aquí vigencia.

Estado, políticas públicas e instituciones son asimismo arenas de conflicto entre fuerzas sociales y políticas que tienen y promueven concepciones disímiles acerca de cómo son o deben ser las cosas y qué cosas pueden o deben hacerse, de acuerdo a convicciones, intereses y aspiraciones que adquieren expresión en proyectos y programas de acción. En sus respectivos niveles y alcances son proyectos de poder, diseños de organización y orientación de la vida en común, impulsados políticamente por la organización y movilización colectivas e institucionalizadas en el Estado. Es esa mediación estatal la que otorga universalidad e imperatividad a las decisiones –es decir, acciones y decisiones originadas en una parcialidad social se convierten en obligatorias para el conjunto–. Por encima de disquisiciones filosóficas, esto es lo que explica la intensidad de las luchas de partidos, grupos, facciones, movimientos, individuos por alcanzar el manejo del Estado. Al asumirlos, el Estado convierte los objetivos sociales, económicos, culturales, ambientales, etc. en objetivos políticos.

Junto con todo esto, el Estado es un sistema de gobierno: un conjunto armónico de órganos administrativos y fiscales, procesos, funcionarios, que están a cargo de los procedimientos necesarios para transformar el deber ser de los enunciados constitucionales y de los objetivos políticos en un efectivo ser: la puesta en acto de los grandes fines que fundamentan la vida en común. La problemática de la eficiencia y la eficacia tiene aquí un lugar central: cómo se hacen las cosas que la política decidió que hay que hacer. La adecuación entre metas, tiempos y recursos (en sentido amplio), el cumplimiento efectivo de los objetivos definidos desde la política, la coordinación de las esferas pública y privada, del nivel local y el nivel nacional. Tampoco es esta una cuestión exclusivamente técnica –legal, administrativa, informática o de otra índole–. También en este nivel, se espera que el desempeño de las variables administrativas o de gestión, sus dimensiones materiales, humanas y financieras –el “tamaño” del aparato estatal y las magnitud y características de los recursos que

despliega— esté en consonancia con las metas y fines a los que apunta, metas y fines que se enmarcan en el diseño macropolítico y en la filosofía política que orientan la construcción y el desenvolvimiento estatal.

La colección que aquí se presenta comprende, en seis volúmenes, treinta y dos contribuciones de autores y autoras nacionales y del exterior. Desde una variedad de abordajes teórico-metodológicos, los artículos cubren una amplia variedad de cuestiones, todas ellas trabajadas en clave de expansión y fortalecimiento de los derechos humanos y de ciudadanía y de potenciación de las capacidades y la eficacia del Estado en sus tres niveles institucionales: nacional, provincial y local, y en sus instancias ejecutiva, legislativa y administrativa. Reúne a académicos de establecido prestigio y a jóvenes docentes e investigadores en una interesante conjugación transgeneracional.

Sale a la luz en momentos cruciales para la nación argentina. En menos de cuatro años, el gobierno de la alianza electoral Cambiemos generó un endeudamiento externo de casi 164 mil millones de dólares, de los que algo más de 102 mil millones se fugaron rápidamente al exterior (62,5% de lo ingresado), lo cual provocó una extraordinaria rentabilidad para unos pocos inversionistas nacionales y extranjeros, merced al desmanejo de la política financiera y monetaria y a los estímulos definidos desde el gobierno para la formación de activos externos. La aguda recesión productiva —el producto interno bruto se contrajo en tres de los casi cuatro años de gestión gubernamental—, 2871 empresas grandes, medianas y pequeñas cerraron sus puertas y despidieron a sus trabajadores; la tasa de desempleo abierto ha alcanzado los dos dígitos y más de un tercio de la fuerza laboral trabaja “en negro” y de manera precaria. El 33,6% de las personas y el 25,6% de los hogares se encuentran en condiciones de pobreza; algo más de la mitad de los niños del país vive en esas condiciones. Durante el mismo período creció la desigualdad social, tanto si se la mide entre extremos —la distancia entre la parte del ingreso total captado por el 10% más rico de la población y la que percibe el 10% más pobre— como si se lo hace mediante el índice de Gini. La inflación es alta —168% promedio acumulado en los últimos tres años y medio—, especialmente en materia de alimentos, medi-

cinas y servicios básicos, impulsada por la cuasi dolarización de la economía, su elevada concentración y la creciente financierización. Los programas sociales se encuentran desfinanciados y hay gente que muere de frío, de falta de techo, de falta de alimentación, o de todo eso. La violencia se incrementa como ingrediente perverso de la sociabilidad. El deterioro social se proyecta a las instituciones: la lawfare se instala en los tribunales y sustituye a la administración de justicia; las fake news corrompen el periodismo y envenenan la opinión pública. Todo vale cuando de lo que se trata es de enriquecerse aún más. La soberanía nacional se abdica: “¡Basta del curro de la Patria!”, reclamó un candidato presidencial que considera que lo que se viene haciendo no es suficiente.

Los textos que integran esta colección, la información que aportan, los análisis que desarrollan y las conclusiones a las que arriban ponen énfasis en la necesidad de un rediseño y una potenciación de las capacidades estatales en función de objetivos de bienestar general y en la ampliación y potenciación de derechos. Más allá de su calidad académica, expresan la voluntad de sus autores y de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, de aportar razones y argumentos a los esfuerzos de construcción colectiva en ese sentido: volver a colocar a la Argentina y a su pueblo por el sendero de la libertad, la justicia social, el desarrollo y el progreso científico-técnico, sin los cuales el pleno ejercicio de la soberanía es una quimera.

PRESENTACIÓN

DRA. PAULA AMAYA

Directora del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social
(Universidad Nacional Arturo Jauretche). Compiladora de la publicación.

El Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) pretende ser un aporte a la construcción de conocimientos socialmente relevantes referidos a los análisis, las competencias, las estrategias y las articulaciones que operan en el ámbito de la política, el gobierno, las políticas, la administración y la transformación social. Esta amplitud no refiere a una intención de generalidad, sino a la comprensión de la temática “gobierno” como una complejidad que implica necesariamente un abordaje de las diferentes esferas que lo conforman.

Existen excelentes trabajos teóricos focalizados tanto en el funcionamiento de diferentes instituciones del sistema político, de los procesos que hacen a los sistemas de gobierno, del comportamiento de los actores que participan de ellos o las múltiples cuestiones vinculadas a las administraciones públicas, en sus diferentes niveles y aspectos. El programa de gobierno pretende, en esta publicación, poner en relación estas diferentes temáticas y esferas que hacen, caracterizan y explican el hecho de gobernar.

Las mejoras de los resultados de las políticas públicas, los procesos administrativos y el desempeño de las instituciones deben abordarse en articulación

con la discusión sobre modelos de Estado y distribución del poder entre otros conceptos y realidades estrechamente vinculados y con incidencia mutua. Para mejorar las condiciones de vida de la población es necesario poner en cuestión las formas y estrategias de construcción de poder, de persuasión, de jerarquización de problemas y de negociación para su inclusión en la agenda pública.

El análisis del funcionamiento de las administraciones públicas debe abordar los tipos de relación que operan entre los poderes. Los análisis sobre las políticas sectoriales se comprenden en relación con los modelos de sociedad y de los recursos que se les asignen. El “éxito” de las políticas tiene relación con las estrategias de participación de actores, las transformaciones sociales y las innovaciones tecnológicas que operan en contextos constituidos culturalmente, con una historia de pueblo, de grupo, de vida, entre otras tantas relaciones.

Esta obra forma parte de la serie Gobernar, y conforma una colección denominada “Gobernar para el ejercicio de derechos”, desarrollada en 6 libros, con más de 30 artículos y 60 autores y autoras de diferentes materias e institutos de la UNAJ, como así también por colegas de diferentes universidades de Argentina y otros países. A partir de la construcción colectiva entre los y las investigadores que conforman el programa entendemos que estos ejes explican y sintetizan al gobierno, las políticas públicas y la transformación social en nuestro contexto territorial, político y temporal.

El primer libro toma el guante de la discusión sobre la evolución reciente del Estado en América Latina desde la perspectiva de la relación entre poder, política, economía y políticas públicas y la caracterización de algunas cuestiones de diseño institucional argentino: el federalismo y el funcionamiento del poder legislativo. Uno de los puntos articuladores en este primer eje es la importancia de analizar los valores sociales que subyacen en las disputas de poder, las relaciones y el desempeño de las instituciones.

En el segundo libro se propone un recorrido por el “ciclo de vida” de las políticas públicas, analizando y sentando algunas posiciones respecto de los tres

momentos más importantes: la formulación y elaboración del presupuesto, la implementación y la evaluación de las decisiones y acciones del Estado. Una idea común a los artículos de este eje radica en la importancia de entender los mecanismos y componentes de las políticas públicas como producto de las negociaciones y juegos de fuerza entre actores y no sola ni principalmente como “pasos” o aspectos lógicos o racionales. Así, se logra caracterizar un modelo de gestión pública, retomar ciertas discusiones en torno a la relación entre planificación y presupuesto y proponer una perspectiva de evaluación de políticas y programas.

El tercer libro trata específicamente sobre las características particulares que implica el gobierno de la provincia de Buenos Aires. El primer artículo presenta en términos generales los principales problemas y desafíos de gobierno y gestión pública que este nivel presenta, teniendo en cuenta su tamaño, diversidad, competencias y complejidad. Luego se desarrollan propuestas específicas sobre cinco políticas sectoriales consideradas protagónicas debido a su implicancia social: la salud, la educación, la gestión ambiental, la participación y la administración de justicia.

En el cuarto libro se han agrupado una serie de estudios en profundidad sobre diferentes sectores disciplinares de las políticas públicas. La educación, la salud, la producción, la gestión ambiental y la perspectiva de género, entre otros temas, invitan a tratar cuestiones relevantes para mejorar y fortalecer las intervenciones del Estado y, en definitiva, el abordaje de las diferentes problemáticas sociales vinculadas con el desarrollo y la inclusión.

El quinto libro presenta una fuerza propia, no solo porque es el más poblado de artículos, sino porque pretende abordar, caracterizar y poner en debate diferentes cuestiones que hacen a los niveles locales de gobierno, siendo este sin lugar a dudas el ámbito con mayores transformaciones, demandas, crecimientos y exposición de los últimos 20 años.

Esta “densidad” de la cuestión local nos lleva a día logar e intercambiar diagnósticos y reflexiones con colegas de trayectorias destacadas en el mundo académico de otras regiones como lo son Cataluña (España) y San Pablo (Brasil), que obviamente tienen marcadas diferencias con nuestros contextos, pero donde encontramos preguntas y discusiones relevantes y en consonancia con nuestros propios desafíos.

Nos lleva también a dialogar con quienes tienen la responsabilidad de formular, implementar y evaluar políticas en los niveles locales de gobierno, concretamente en el distrito de Florencio Varela, que es donde nuestro programa se desarrolla. Esta interacción se debe a la seguridad y convicción de la importancia que presenta la construcción horizontal y colectiva de conocimiento entre la universidad y las demás instituciones del territorio.

Por último, el sexto libro es fundamental para nosotros y nosotras como investigadores e investigadoras de la universidad pública: el rol de la universidad en el territorio.

Principalmente se hace referencia a las profundas transformaciones que este tipo de instituciones atraviesan en la actualidad, en el marco del valor que la universidad presenta ante los objetivos de inclusión y transformación social.

Quedará seguramente mucho por desarrollar. Esperamos sea un aporte a la agenda de investigación de nuestra región y, sobre todo, pretendemos que este sea un texto relevante y útil para reflexionar, debatir y tomar decisiones que aporten a la construcción de mejores instituciones públicas.

Un continente unido detrás del anhelo de igualdad social y respeto a la diversidad. Un Estado capaz de construir condiciones de vida dignas para todos y todas. Políticas públicas de calidad, para cualquier persona que habite nuestro territorio. Esas son nuestras banderas, esas son nuestras preocupaciones, las razones que motorizan el trabajo de cada día en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Libro 1

Gobernar para el ejercicio de derechos

El Estado, la política y los diseños institucionales

Libro 2

Gobernar para el ejercicio de derechos

Las políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación

Libro 3

Gobernar para el ejercicio de derechos

Estado y política en la provincia de Buenos Aires: decisiones prioritarias

Libro 4

Gobernar para el ejercicio de derechos

Políticas públicas sectoriales. Educación, salud, género y tecnología

Libro 5

Gobernar para el ejercicio de derechos

Gestión local y desarrollo. Teoría y práctica

Libro 6

Gobernar para el ejercicio de derechos

La universidad pública gratuita: su impacto en el territorio

CAPÍTULO 1



TENSIONES PARA PENSAR UNA PROPUESTA EDUCATIVA PARA UN PAÍS NACIONAL E INCLUSIVO²

CLAUDIA BRACCHI

Subsecretaria de Educación de la Provincia de Buenos Aires. Profesora en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata). Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Investigadora en temas sobre jóvenes, escuela secundaria y trayectorias educativas (Universidad Nacional de La Plata/Universidad de Buenos Aires). Docente de distintos seminarios de grado y posgrado de la Universidad Nacional de La Plata, Universidad Pedagógica Nacional y Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Integrante de la agrupación Soles de Mayo (provincia de Buenos Aires). Autora y coautora de diversos libros y artículos tanto de divulgación como de revistas especializadas en Subsecretaria de Educación de la provincia de Buenos Aires y exdirectora provincial de Educación Secundaria de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires (2007-2015).

INGRID SVERDLICK

Directora Provincial de Evaluación e Investigación de la Dirección General de Cultura y Educación PBA. Doctora en Educación por la Universidad de Málaga (España). Actualmente trabaja en la Universidad Nacional Arturo Jauretche como docente titular e investigadora y dirige el Programa de Educación Inclusiva y Pedagogía Universitaria (PREINPU). Es directora de la carrera de Especialización en Docencia Universitaria en dos universidades: en la Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y en la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Es docente de posgrado de la Universidad Nacional de Lanús.

1 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

Resumen

Con este texto pretendemos contribuir con un debate que aporte a la definición de los ejes desde los cuales construir, de manera amplia y participativa, una propuesta educativa que recupere la perspectiva de derecho, haciendo del lugar del Estado un eje central de la definición de las políticas públicas en educación. Por ello nos propusimos como horizonte de sentido *pensar la educación para los próximos tiempos*, la cual no puede definirse por fuera del modelo de país que queremos, lo que reclama, a su vez, analizar y discutir el lugar del Estado en ese marco. Con otras palabras, pensamos que se torna imprescindible reponer las cuestiones educativas en el marco de cada proyecto político, lo cual implica sostener un posicionamiento referido a un modelo de país y del lugar que el Estado debe ocupar en dicho modelo.

Hablar de un modelo de país inclusivo implica una política de distribución equitativa del ingreso, medidas económicas a favor del crecimiento de la economía, del desarrollo y del mercado interno, la búsqueda de generar condiciones para que haya el menor desempleo, elaborar políticas que promuevan la ciencia y la tecnología, la ampliación y concreción de la educación para todos y todas, así como la salud, la vivienda, la seguridad social en todos sus componentes. Por el contrario, un modelo al servicio del mercado lo primero que se propone es correr justamente al Estado de sus funciones básicas y define acciones políticas tales como la apertura comercial indiscriminada y la contracción de deuda. La lógica mercantil, propia de los gobiernos neoliberales, pervierte el sentido de la educación como derecho al priorizar la formación para un mercado inestable y cambiante. Las tendencias privatizadora y mercantilista de las políticas neoliberales tienen como sustento fundamental la introducción discursiva de una lógica meritocrática, mercantilista, individualista y del esfuerzo personal. En este contexto, la referencia a la calidad educativa y a la evaluación, como el instrumento todopoderoso para su medición y corrección, emerge como una panacea argumentativa y legitimadora de las políticas que se implementaron entre los años 2015 y 2019.

Durante la gestión que tuvo lugar en el período 2015 – 2019 la democracia con justicia social como la que soñamos y por la que trabajamos se vio seriamente amenazada. Esta situación nos obliga a ser insistentes, no bajar los brazos, afirmar lo conquistado y sostener la lucha para conseguir lo que aún falta en el logro del cumplimiento efectivo de los derechos humanos y sociales. La inclusión educativa en clave de derechos requiere una intervención urgente que interpele no solo a las lógicas y los formatos institucionalizados, sino también a las formas colonizadas de validar el conocimiento y su construcción.

La educación y el lugar del Estado para garantizarla

Este artículo busca exponer los análisis que venimos realizando en el marco de pensar el lugar de la educación en los diferentes proyectos políticos. Nos sumamos al colectivo de producciones reflexionando sobre la educación, particularmente sobre algunas tensiones y planteamos la necesidad de construir una propuesta educativa en el marco de un modelo de país nacional e inclusivo.

Con este texto pretendemos contribuir con un debate que aporte a la definición de los ejes desde los cuales construir, de manera amplia y participativa, una propuesta educativa que recupere la perspectiva de derecho, haciendo del lugar del Estado un eje central de la definición de las políticas públicas en educación. Por ello nos propusimos como horizonte de sentido *pensar la educación para los próximos tiempos*, la cual no puede definirse por fuera del modelo de país que queremos, lo que reclama, a su vez, analizar y discutir el lugar del Estado en ese marco.

Cuando se analiza nuestro sistema educativo se puede ver con claridad que, de acuerdo al tiempo histórico que nos reparamos y el modelo de país correspondiente a ese tiempo, hubo un modelo educativo definido y en ocasiones expresado en la legislación. Las políticas públicas implementadas fueron dando cuenta del lugar del Estado en cada uno de los diferentes períodos sociohistóricos, tanto en nuestro país, como en la región en su conjunto.

Si nos detenemos a analizar las políticas educativas en curso podemos observar que las decisiones de política educativa asumidas por el gobierno neoliberal del período 2015-2019, lejos estuvieron de tener como marca la perspectiva de derecho y un anclaje en políticas universales, es decir, para el conjunto de los estudiantes y las estudiantes. Más bien, queda claro que no implicaron administrar los recursos con políticas públicas para el conjunto de la población, sino que por el contrario buscaron un “cambio” profundo, de matriz, no solo económica, sino social y cultural, y cuya finalidad era desarmar proyectos colectivos y generar las condiciones necesarias para reponer la categoría de “los elegidos”.

La meritocracia nuevamente ocupó los discursos educativos de quienes asumieron la responsabilidad política del Estado a partir de 2015 en el marco de un plan ambicioso que ha buscado instalar en el sentido común otras lógicas de funcionamiento y otro lugar para la responsabilidad del Estado. Por eso, pensamos que nada de lo que pasó fue por error, ni fueron excesos. Se trató, por el contrario, de decisiones políticas tomadas en el marco de un proyecto de país con privilegios de unos pocos.

Las decisiones políticas que se toman en el campo educativo, como en otras áreas del Estado, impactan en la vida cotidiana de la población, lo que hace imprescindible detenernos a analizar profundamente el presente para pensar el futuro que queremos tener y como se trabaja en ese sentido.

Modelo de país y modelo educativo: debates y decisiones necesarias

Para avanzar con nuestro desarrollo queremos compartir algunas consideraciones sobre el Estado y su lugar en torno a procesos que garantizan los derechos y contribuyen a la construcción de condiciones de igualdad y justicia para el pueblo.

Entendemos al Estado como regulador de la vida social y como responsable de garantizar los procesos de inclusión de todos los sectores sociales a través de la distribución de las condiciones materiales y simbólicas para el conjunto de los ciudadanos.

Desde esa concepción, tanto las políticas públicas emanadas del Poder Ejecutivo como la sanción de las leyes necesarias para su legitimidad impactan sobre el trabajo, los derechos, los trabajadores organizados, los sindicatos, las movilizaciones populares, las organizaciones de base, las universidades, las mujeres, los organismos de derechos humanos y, en ese marco, también con la educación en general en sus diferentes niveles y modalidades.

Hablar de modelo de país implica necesariamente hablar de proyecto nacional y ello nos remite a los debates de las ciencias sociales de la década de los sesenta y los setenta y a Francia, en particular, para buscar allí algunos antecedentes y conceptualizaciones de “modelo de país” y lo que implica definir qué significa.

Cuando hablamos de modelo, sabemos que es una simplificación de la realidad, pero no es la realidad. Es una abstracción que posibilita explicar escenarios y así establecer tendencias y elaborar previsiones para los tiempos que vienen.

También podríamos señalar que los modelos son construcciones teóricas que buscan regularidades sobre esa realidad. Así la recreación de escenarios económicos, políticos y sociales y el estudio de posibles tendencias, propuestas alternativas, etc., adquiere relevancia ya que contribuye como herramienta de gobierno para definir los ejes de las políticas públicas necesarias y las que se encuentren acorde a los objetivos que dicho modelo establezca como prioridades.

Decimos que un proyecto nacional se define como la forma de organización de todo aquello que representa el plano económico, social, cultural y político que adopta un país en determinado momento de su historia.

Por eso definir un proyecto nacional implica necesariamente pensar el futuro que se quiere y cómo se alcanza lo que se propone como utopía. En la actualidad esta cuestión es parte de la disputa de sentido, ya que la definición del proyecto nacional implicará exponer cómo pensamos la representación del tiempo naturalizado, tarea que las ciencias sociales discuten mucho, como damos profundas discusiones a aquellas perspectivas que entienden que, con el tiempo *per se*, se soluciona todo, es decir que es el tiempo el que trae las respuestas y no los sujetos, una desobjetivación de la que los proyectos nacionales que tienen como horizonte de sentido a las mayorías, no tendría lugar.

Por ello cuando hablamos de modelos de país, estamos poniendo en juego concepciones y decisiones en torno al lugar del Estado y las definiciones que adquieren cada uno de los sectores y por tanto las políticas públicas que se definan.

En ese sentido si hablamos de modelo de país inclusivo implicará una política de distribución equitativa del ingreso, medidas económicas a favor del crecimiento de la economía, del desarrollo y del mercado interno, la búsqueda de generar condiciones para que haya el menor desempleo, elaborar políticas que promuevan la ciencia y la tecnología, la ampliación y efectivización de la educación para todos y todas, así como la salud, la vivienda, la seguridad social en todos sus componentes.

Por el contrario, un modelo al servicio del mercado se propone, primero que nada, correr al Estado de sus funciones básicas y definir acciones políticas tales como la apertura comercial indiscriminada y la contracción de deuda. El Estado en ese modelo al servicio del mercado no puede ni está en sus planes dar respuesta a las problemáticas económicas y sociales de la población, ni contribuye a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, sino más bien todo lo contrario. En este contexto, el empleo pierde su lugar como vertebrador social por vía del salario digno, y cada vez más porciones de la sociedad no pueden integrarse a un sistema socioproductivo que los excluye sistemática-

mente. Las políticas públicas poco a poco se ven sustituidas por las ambiciones del mercado, y aquellos derechos que deberían ser públicos pasan a convertirse en servicios privados transables en un mercado que privilegia un supuesto orden “meritocrático”.

Este modelo de país mercantilista requiere un modelo educativo que lo legitime y que fundamente los cambios que necesita imponer. Por ello las políticas neoliberales que tuvieron lugar entre los años 2015 y 2019 necesitaron cambiar la matriz y dar un giro simbólico que reforzara el contenido de su proyecto político. La escuela se convirtió en una pieza clave para ello, ya que fue a través de la implementación de las políticas definidas que se impactó en la construcción de nuevas subjetividades adaptadas al proyecto político en curso durante el período analizado.

Desde esta perspectiva, si revisamos dicho período, las políticas públicas económicas y sociales, las definiciones vinculadas al endeudamiento, la relación y subordinación a las definiciones de los organismos de crédito, las políticas de blanqueo de capitales y también la fuga de estos, la flexibilización laboral, la búsqueda de cambio profundo del sistema previsional, así como lo que sucedió en áreas del Estado como la salud, la educación, las áreas de infancias y adolescencias, el trabajo, etc., vemos la desaparición del Estado como garante de derechos.

Para esta matriz de pensamiento el desempleo, la pobreza, la exclusión, ya no son problemas del Estado, sobre los que este deba trabajar para darles respuesta, sino que las principales problemáticas que padece nuestra población son adjudicadas a responsabilidades individuales. Así el pobre, el desempleado, el marginado de la sociedad son producto de ellos mismos, de su falta de creatividad, de iniciativa, de liderazgo, de pasión y entusiasmo, porque no asumen riesgos, no son optimistas y tantas otras cosas de esta naturaleza que nos quieren hacer creer bajo el manto del “emprededurismo”. En este paradigma, la salida que se propone es siempre individual.

Por todo esto se vuelve imprescindible pensar una propuesta para la escuela que resista y se contraponga a la intención de crear sujetos que interpreten la realidad desde las lógicas meritocráticas e individualistas, sumisos frente a la degradación de derechos y culpables/responsables de los males que los aquejan a ellos y a la comunidad en general. Se trata de una propuesta para la escuela que claramente se ubique en un proyecto nacional e inclusivo que es necesario construir para un modelo de país democrático, inclusivo y con justicia social.

Una década de derechos conquistados

Entre 2003 y 2015 nuestro país elaboró, sancionó e implementó una legislación cuya marca fue la ampliación de derechos. Nos referimos al conjunto de leyes que regulan el campo educativo y que propusieron no solo un cambio de normativa, sino un cambio de paradigma político y cultural.

Durante aquellos años, definir a la educación como derecho social y al conocimiento como bien público fue un avance ineludible. A partir de entonces, la educación es obligatoria desde la sala de 4 años del nivel inicial hasta la finalización de la escuela secundaria. La Ley de Educación Nacional establece que el Estado es el primer responsable de generar las condiciones materiales y se agrega también condiciones simbólicas para que todos y todas tengan acceso a ir a la escuela.

Entender a la educación como derecho implicó un proceso de construcción social y representó un proyecto político educativo cultural más amplio que posibilitaba generar condiciones para construir una sociedad más justa y menos desigual. La educación en general y la escuela en particular se encontraban en las agendas política y académica. Así las políticas públicas tuvieron como objetivo en el campo educativo recuperar la base de lo común de nuestro sistema educativo definiendo y priorizando políticas universales que dejaron atrás la focalización como marca propia de las políticas educativas de períodos anteriores.

La Ley de Educación se complementó con otras leyes, entre ellas una muy importante: la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes sancionada en 2005, que se enmarcó en los preceptos de la Convención sobre los Derechos del Niño y estableció que el Estado, la familia y la sociedad toda deben asegurar el pleno desarrollo de su personalidad hasta el máximo de sus potencialidades, gozando de una vida plena y digna.

Estos avances en materia legislativa no pueden comprenderse sin tener en cuenta que en esos años se dio un proceso político, cultural e institucional de *restitución de lo público* y dicha restitución remite a una mayor presencia del Estado, es decir, con el avance de políticas públicas universales con relación a un proyecto de país más inclusivo.

Esta reestructuración del papel del Estado con relación a sus funciones sociales se distanció de manera crucial del rol asumido por este agente y su relación con el mercado durante la década de 1990. Siguiendo el planteo de Maristella Svampa (2005) en el orden neoliberal de 1990, la dinámica de la consolidación de una nueva *matriz estatal* se fue apoyando sobre tres dimensiones mayores: el patrimonialismo (pérdida de la autonomía relativa del Estado por el proceso de privatización de empresas que eran originalmente estatales), el asistencialismo (como medida política focalizada a través de planes sociales y asistencia alimentaria a las poblaciones más necesitadas) y el reforzamiento del sistema represivo institucional (como estrategia de control de las poblaciones más pobres con un sistema de criminalización y represión del conflicto social).

En necesario señalar el lugar del Estado y por qué se considera central discutir y asumir una posición con respecto a lo público. Y en este marco cuál es el rol del educador, pieza fundamental en el entramado social y el sentido de lo que han sido los hitos, los puntos de inflexión que posibilitan entender los cambios que se vienen dando.

Pero ¿a qué nos referimos con la *restitución de lo público*? Esta restitución de lo público se vio plasmada en la definición de medidas que avanzaron en áreas del Estado, en lo político, lo económico, lo cultural, el área de las comunicaciones, entre muchas otras. Para dar cuenta de este proceso se exponen algunas de las decisiones tomadas a cabo en estos años que fueran explicadas en un trabajo anterior realizado por Claudia Bracchi y Agustina Quiroga (2015) donde se señala: el fortalecimiento de la ANSES, el PAMI, la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología. En materia de calidad institucional y derechos humanos, el aporte ha sido decisivo cuando se derogaron los indultos y comenzaron los juicios por violaciones de los derechos humanos a la totalidad de los responsables de los asesinatos y desapariciones de la última dictadura militar, y se estableció el 24 de marzo como el Día Nacional de la Memoria, la Verdad y la Justicia. Con respecto a la política hacia los inmigrantes, se instrumentó un plan de integración civil de residentes extranjeros. A nivel latinoamericano se creó la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), inspirada en el histórico sueño de la nación sudamericana. Se tomaron medidas inclusivas que favorecieron la distribución más equitativa del ingreso, como la recuperación de la administración de los fondos jubilatorios (AFJP), las jubilaciones masivas y la Asignación Universal por Hijo. En materia de política económica, se apuntó a la reindustrialización en un escenario de ratificación permanente de la soberanía, bregando por la preservación del mercado interno. En el área de la comunicación se sancionó la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, como también se lanzó el satélite ARSAT-1 en octubre de 2014, creó la Televisión Digital Abierta y el canal Encuentro, entre otros. En el área los derechos civiles, se sancionaron la Ley de Matrimonio Igualitario, como así también Ley de Identidad de Género. Todas estas medidas dieron cuenta de una gran presencia del Estado con relación a la toma de decisión y de políticas orientadas a la distribución progresiva de los bienes materiales y simbólicos.

Con respecto al campo educativo, se fueron sucediendo la aprobación de diferentes normativas claves que marcaron un antes y después en el sistema educativo, sobre todo teniendo en cuenta la situación de la escuela pública argentina de ese entonces.

Así junto a la Ley de Educación Nacional, que estableció la obligatoriedad desde la sala de 4 años hasta la finalización del secundario, por lo que ascendieron a 14 los años de escolaridad obligatoria, se sumaron otras normativas de importancia para avanzar en la obligatoriedad de la educación básica y para generar condiciones para un cambio de paradigma que puso a los derechos como eje central. Entre ellas podemos señalar:

- La Ley N° 26075, de Financiamiento Educativo en Ciencia y Tecnología 2006-2010, sancionada en 2006, que planteó llegar de manera escalonada en el 2010 a 6% del producto interno bruto (PIB) destinado a educación.
- La Ley N° 26061, de Educación Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, sancionada en 2005, que se enmarca en los preceptos de la Convención sobre los Derechos del Niño y establece que el Estado, la familia y la sociedad toda deben asegurar el pleno desarrollo de su personalidad hasta el máximo de sus potencialidades, para gozar de una vida plena y digna (Datos Mundiales de Educación-UNESCO, 2010).
- La Ley N° 26150, de Educación Sexual Integral, de 2006, que establece el derecho de todos los estudiantes a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos tanto estatales como privados de todo el país, a través del Programa Nacional de Educación Sexual Integral para todos los niveles educativos hasta el nivel superior de formación docente.
- La Ley N° 26058, de Educación Técnico Profesional, de carácter nacional, sancionada en 2005, que regula y ordena la educación técnico profesional en el nivel medio y superior no universitario y que tiene como finalidad estructurar una política nacional y federal para la consolidación de la educación técnico profesional.
- Ley N° 26774, de Ciudadanía Argentina, sancionada el 31 de octubre del 2012, que incluye el derecho de votar a los jóvenes que hayan cumplido los 16 años, quienes gozarán de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República (por ello se la conoce como la “ley del voto a los 16”).

- La Ley N° 26877, de Representación Estudiantil, aprobada en 2013, que establece que las instituciones educativas de todo el país deben reconocer los centros de estudiantes como órganos democráticos de representación estudiantil; así como que las instituciones deben promover la participación y garantizar las condiciones institucionales para el funcionamiento de los centros de estudiantes.

Cabe señalar que esta legislación nacional tuvo su correlato provincial a partir de la cual se definieron, elaboraron e implementaron las políticas educativas para el sector generando las condiciones de posibilidad de la implementación de la obligatoriedad en territorio provincial.

El derecho a la educación y el desafío de la inclusión educativa con un enfoque de derechos

En los tiempos que se sucedieron entre 2015 y 2019, la democracia con justicia social como la que soñamos y por la que trabajamos, se vio seriamente amenazada. Esta situación nos obliga a ser insistentes, no bajar los brazos, afirmar lo conquistado y sostener la lucha para conseguir lo que aún falta en el logro del cumplimiento efectivo de los derechos humanos y sociales.

En esta parte del artículo nos referimos al derecho a la educación, consagrado como tal por nuestra Constitución Nacional. Es un derecho que goza del reconocimiento de las Naciones Unidas y que ha cristalizado en una vasta normativa internacional a lo largo del último siglo.² Esta normativa declara y

2 Los principales instrumentos del derecho internacional en materia de derechos humanos se plasman en: La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). En el ámbito regional, se agregan: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto

estipula los compromisos de los Estados en torno del respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos. En tanto derecho, es universal, irrenunciable e imprescriptible, lo que significa que su cumplimiento se produce cuando abarca a la totalidad de la población, no se puede renunciar a este y no prescribe con la edad o condición.

Hacer un enunciado de los instrumentos jurídicos vigentes puede asimilarse a una mera declaración de principios, cuando es de público conocimiento que el derecho a la educación es una deuda pendiente en nuestra sociedad. Sin embargo, la existencia del reconocimiento del derecho no resulta ser un dato menor y constituye una plataforma genuina sobre la cual asentarse para luchar, tanto por su sentido y significación social, cuanto por su cumplimiento efectivo. En esta línea de pensamiento, coincidimos con Pablo Gentili (2009) cuando señala:

Claro está que formalizar la inclusión de un derecho en un tratado o declaración internacional no garantiza la eficacia práctica de su implementación, ni protege a sus beneficiarios de las recurrentes violaciones a este derecho. Como quiera que sea, la inclusión de cualquier derecho en un tratado o declaración de esta naturaleza, amplía significativamente las aspiraciones y demandas por la garantía de este derecho y, al mismo tiempo, abre dos campos de disputa fundamental: el de la lucha por su implementación efectiva y el de la lucha por su reconocimiento como principio ético, como valor y sentido fundamental para organizar la vida y las relaciones humanas en una sociedad determinada (p. 24).

de San José, 1969) y su protocolo adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador). Además, se pueden mencionar las conferencias multilaterales como la Conferencia Mundial de Educación de Jomtien (Tailandia, 1990), la Declaración de Hamburgo sobre el Aprendizaje de las Personas Adultas (1997) y el Foro Mundial de Educación (Dakar, Senegal, 2000), en los cuales se propuso la línea de acción “Educación para Todos”. La relevancia que ha cobrado este derecho se vislumbra a través del establecimiento de la Relatoría Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Educación, bajo la órbita del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Los principios éticos que dotan de sentido a la educación como un derecho humano están en relación con educar para una vida digna, en contraposición con la idea de una educación como servicio y más aún, de la lógica mercantilizadora que se pretende desde el poder hegemónico neoliberal.

Históricamente se ha atribuido a la educación sistematizada, la responsabilidad de formar para el trabajo y para la ciudadanía como dos aspectos articulados y relacionados. En esta lógica relacional, se puede sostener que el trabajo también es considerado un derecho (consagrado en nuestra Constitución Nacional como tal) y que la educación promueve la formación integral del ciudadano y de la ciudadana (lo que incluye al trabajo en tanto actividad productiva e identitaria de las personas). En esta línea de argumentación, la educación y el trabajo pueden considerarse actividades colectivas, quehaceres que requieren realizarse con otros y otras y en los que la solidaridad resulta ser un valor sustantivo.

Esto puede sonar muy idealista o ingenuo si se leen estos enunciados desde la lógica hegemónica: competitividad y meritocracia para los sistemas educativos y para el mercado de trabajo-empleo. Y en efecto, las atribuciones mencionadas implican concepciones diferentes sobre la función de la educación, según a qué modelo de país (y de mundo) se esté referenciando.

Tempranamente en el siglo XX, el derecho a la Educación fue una bandera asentada en los ideales modernizadores, desarrollistas y fundamentada en los principios de la ilustración. La organización de los sistemas de enseñanza estaba inspirada en el principio de la educación como derecho de todos y deber del Estado. Una concepción del derecho inscripta en la democracia liberal: un derecho que es individual, todos los hombres y todas las mujeres son iguales ante la ley y el Estado debe ejercer las funciones de justicia, defensa de la soberanía territorial, seguridad interna y garantía de los derechos individuales. El sentido del derecho aquí remite a la idea de “libertad”, esto es, como resguardo de los autoritarismos civiles o eclesiásticos (Sverdlick, 2010; Sverdlick y Croso, 2010).

En el campo de la educación, esto puede leerse como la oposición de la burguesía que avanza sobre los espacios de poder, contra el monopolio de las iglesias como agencias de adoctrinamiento de fieles y súbditos. Es decir, se trata de la disputa de un sector que reclama su espacio de poder en el terreno educativo y también de otros que reclaman o exigen que el Estado garantice educación. Si bien las ideas del liberalismo resultaban en algún punto “liberadoras” por la vía de “desterrar” la ignorancia; se trataba sobre todo de socializar a la población dentro de un sistema hegemónico y por ende con una intencionalidad reproductora del orden social (Sverdlick, 2010).

A partir de allí, los grupos de poder fueron tejiendo alianzas permanentes que permitieron consolidar sistemas educativos en los que la interpretación del derecho a la educación se inclinó hacia la libertad de impartir enseñanza, justificando desde la lógica liberal, la privatización de la educación; puerta de entrada a los procesos de mercantilización que buscarán consolidarse en la etapa neoliberal. Aunque la idea de “igualación” se encuentra presente en liberalismo (libertad de acceso, por ejemplo), tanto como la igualdad jurídica (todas y todos son iguales frente a la ley), la promoción de “la carrera abierta al talento”, es decir, un sistema basado en la meritocracia como vía de ascenso social, fue y sigue siendo claramente una práctica de legitimación de las desigualdades. El pensamiento liberal, expuesto a su máxima expresión con la teoría del capital humano,³ consolidó un vínculo entre la educación y la formación para el trabajo asentado en una relación lineal entre educación y desarrollo económico, condenando “al desván de la historia toda asociación entre educación y ciudadanía, educación y política, educación e igualdad” (Gentili, 2009, p. 48).

3 En el marco de dicha teoría, la lógica desde la cual se pensaba a la educación era fundamentalmente económica, de costo-beneficio. Se proponía a la educación como una inversión que debía ser rentable, lo que significaba que el retorno de la inversión debía ser mayor que el costo de educar a los alumnos. En este caso, “el retorno” de la inversión era la mano de obra cualificada necesaria para el desarrollo económico de un país (Sverdlick y otros, 2017).

Hoy podemos afirmar que la lógica mercantil, propia de los gobiernos neoliberales, pervierte el sentido de la educación como derecho al priorizar la formación para un mercado inestable y cambiante, no solo en el terreno hipotético de las necesidades de mano de obra de una sociedad, sino también en relación con la concepción del trabajo. En la lógica neoliberal, el trabajo no constituye un derecho, sino algo que se obtiene y gana en relación con la ecuación oportunidades + reglas del mercado + meritocracia, y la educación ciudadana remite a la tradicional idea de un ciudadano que “vota bien” y se comporta “correctamente”, un ciudadano disciplinado o una ciudadana disciplinada.

Entre 2015 y 2019, el neoliberalismo agudizó las ideas individualistas caracterizadas por la aspiración al “autodiseño del yo” que proliferaron en América Latina durante la década de 1990, con una forma aún más individualista de concebir al trabajo en tiempos de escasez: el emprendedurismo. Con este nuevo horizonte, se volvió sobre el valor del esfuerzo personal (independientemente del contexto y condiciones sociales) para el logro de las realizaciones en la vida. Ahora, al mito asentado en la ilusión de que, en la vida, independientemente de las condiciones particulares de cada quien, las opciones son infinitas (Sverdlick y otros, 2017), se le agregó la idea de que además de las oportunidades (que pueden encontrarse a la vuelta de la esquina), se requiere de condiciones personales que hay que trabajar (aprender) como el liderazgo y el emprendedurismo.

Recuperar y reafirmar los principios éticos que dotan de sentido a la educación como un derecho humano nos insta a recolocar en el centro del debate que no hay neutralidad cuando hablamos de educación. Con otras palabras, entendemos que las disputas no se dirimen en el campo de las definiciones técnicas o instrumentales, sino en la consideración de la educación como un acto político.

Es importante llamar la atención sobre el hecho de que las discusiones sobre políticas educativas y pobreza por lo general no se debaten con los actores protagonistas. De los docentes se espera que implementen las políticas públicas y no que las formulen. De las personas pobres se espera que sean objetos de esas políticas y no sujetos de transformación. Estas ausencias son propias de una concepción tecnocrática sobre quién se ocupa de esos temas con la consecuente despolitización de la cuestión.

Las estadísticas muestran hoy que hay más jóvenes que asisten a las escuelas secundarias, sin embargo, también puede advertirse la dificultad que aún persiste para que el sistema educativo deje de estar segmentado y diferenciado, reproduciendo y estigmatizando las desigualdades sociales. Escuelas para pobres, escuelas para ricos y para las clases medias, en las que las trayectorias y experiencias educativas se diferencian de acuerdo con el origen social, edificios y recursos materiales notablemente escasos para quienes viven en zonas rurales o en barriadas marginalizadas, son, entre otros, ejemplos que se repiten. Por el contrario, la inclusión educativa necesita enmarcarse en la lucha por el cumplimiento efectivo del derecho a la educación, por lo cual el desafío pasa por educar para una vida digna. Al respecto, ya se expresó con anterioridad, que, según Sverdlick y Croso (2010):

En un sentido emancipador, la idea del derecho a la educación es concebida como un acto político liberador en sí mismo a través del cual construir nuevas relaciones sociales. En este sentido, la reivindicación del derecho puede estar relacionada con la recuperación de territorios ancestrales, con la identidad, con la libre determinación, etc. La educación no se asume como un derecho individual y “per se”, sino como una práctica política para el desarrollo de los pueblos con su especificidad cultural y lingüística. La educación es vista como un elemento para la defensa de la identidad cultural. No se trata de generar políticas de acceso o de folklorizar el currículo, sino de desafiar las nociones de igualdad, no discriminación y justicia, la tríada fundamental de los derechos humanos (p. 100).

En este enfoque se reconoce que todas las personas son titulares de derechos que obligan al Estado y no personas con necesidades que deben ser asistidas, lo cual corre el eje de las políticas asistenciales hacia propuestas que modifiquen los patrones de exclusión.

En esta línea, el desafío para una educación inclusiva reclama asumir el carácter expulsivo de las instituciones educativas, atendiendo al formato y a las prácticas didácticas y a las condiciones de enseñar y de aprender. Reclama, a su vez, contraponerse a las políticas de evaluación que miran a la calidad educativa en términos de medición y comparación y a las lecturas que responsabilizan a docentes, niñas, niños y familias, por lo que no se puede hacer, desde un posicionamiento basado en las carencias. La inclusión educativa en clave de derechos requiere una intervención urgente que interpele no solo las lógicas y los formatos institucionalizados, sino también a las formas colonizadas de validar el conocimiento y su construcción.

La calidad y la evaluación en las agendas políticas

La trillada frase que se interpreta como una obviedad incuestionable, referida a la necesidad de “mejorar la calidad educativa”, funciona direccionando los debates de la política educativa y facilitando la consolidación de un sentido común instalado en la ciudadanía sobre la educación, asentado en el desprestigio de la escuela pública, conjuntamente con sus docentes (y sindicatos). Al hacerlo, también obtura las discusiones sustantivas sobre el sentido de la educación en el marco de un proyecto político que nunca es neutral y sobre las condiciones del trabajo de enseñar. En efecto, y como venimos señalando, las tendencias privatizadora y mercantilista de las políticas neoliberales tienen como sustento fundamental la introducción discursiva de una lógica meritocrática, mercantilista, individualista y del esfuerzo personal. De esta forma, la referencia a la calidad educativa y a la evaluación, como el instrumento todopoderoso para su medición y corrección, emerge como una panacea argumentativa y legitimadora de las políticas que se implementaron entre los años 2015 y 2019.

El discurso instalado ha logrado esquivar una definición sustantiva (o acuerdo político) sobre la calidad y sobre lo que hay que mejorar generando una operación de vinculación entre “calidad” y “evaluación”, por la cual, la evaluación sirve para la mejora de una calidad educativa de la cual se sabe poco, aunque se supone que hay acuerdo. Si nos proponemos reflexionar sobre qué implica esta afirmación de uso común, podemos empezar por señalar que se supone que hay algo que no está bien (y que es necesario mejorar) y que ese algo define a la calidad. ¿Qué es lo que hay que mejorar? ¿Y por qué la evaluación serviría para mejorarlo?

A juzgar por el síndrome “evaluacionista” de los últimos veinticinco años, no parece evidenciarse que aquella relación esté cumpliendo efectivamente su cometido, ni siquiera en los términos de quienes la pregonan. De hecho, se sigue insistiendo con dicha relación, generando más y nuevos dispositivos de evaluación. Desde nuestro punto de vista, la implementación de pruebas, lejos de mejorar algo de lo educativo, reduce contenidos a enseñar, fragmenta el conocimiento y obtura la posibilidad de formas innovadoras en la enseñanza que busquen operar con el pensamiento con formas más complejas.

A partir de estas reflexiones, se podría sospechar que la retórica de la calidad y de la evaluación efectivamente tiene una intencionalidad política que resulta bastante exitosa. Por un lado, se ha logrado instalar en la ciudadanía una actitud favorable hacia las evaluaciones “objetivas” y “neutrales”, que nos dicen la “verdad” de lo que ocurre en nuestras escuelas y con nuestros niños, niñas y adolescentes, e incluso con la docencia. Con este logro, todos los datos que se presenten como resultado de la aplicación de pruebas estandarizadas se invisten de un valor de verdad que habilita la aplicación de políticas como si fueran medidas neutrales, inevitables para mejorar la educación. Por otro lado, se ha logrado que este tema tenga centralidad en la agenda educativa, subestimando asuntos de gran relevancia como los problemas vinculados a las condiciones de enseñar y de aprender, a los debates sobre la inclusión educativa en clave de derechos y a las discusiones sobre el formato escolar.

La evaluación en esta concepción queda separada de los procesos de enseñar y de aprender y cobra una relevancia instrumental, utilitaria: para medir calidad. Es difícil que la gente se pregunte para qué sirve enseñar o aprender, se asume que se trata de un derecho. En cambio, para definir a la evaluación se promueve la pregunta (más bien la respuesta) sobre su utilidad. La evaluación considerada desde la perspectiva meritocrática (el esfuerzo y el mérito), cumple la función de seleccionar y clasificar: quienes fracasan y quienes son exitosos por el lado del estudiantado y responsabiliza a docentes (que no se enseñan porque no saben hacerlo) por todos los males de la educación.

No hay duda de que mejorar la educación es un desafío permanente tanto de docentes como de las escuelas y de quienes tienen responsabilidad por la educación como un derecho que hay que garantizar. Sin embargo, la mejora de los procesos de enseñanza (principal tarea de la escuela), depende de múltiples factores, entre los cuales son insoslayables las políticas que mejoren las condiciones institucionales, laborales y de recursos materiales para enseñar y para aprender. La evaluación, en ese marco de sentido, forma parte insoslayable de los procesos de enseñar y de aprender, no para “medir calidad” ni para seleccionar, sino para ir orientando y reorientando (retroalimentando) el trabajo colectivo de producir conocimiento.

A modo de cierre, para seguir pensando...

Con este trabajo nos propusimos abrir algunas puertas para pensar en colectivo. Hoy el análisis riguroso y el debate de ideas, muchas de ellas necesariamente audaces y profundas, se torna imprescindible.

Pensar el proyecto de país que queremos y el modelo de educación que forme parte es tomar posición sobre el lugar del Estado. Es avanzar en el presente, pero necesariamente pensar el futuro que queremos tener y diseñar políticas públicas que puedan concretarlo.

Durante los años anteriores (2015/2019), habitamos tiempos complejos, donde la educación se encontró nuevamente defendiéndose de los embates del neoliberalismo. Hubo un triángulo de hierro que avanzó a paso firme sobre la educación de nuestros pueblos. Por un lado, los medios de comunicación fogueando sobre el tema, replicando una y otra y otra vez en su tarea de ir construyendo sentido común a cerca del fracaso de nuestros niños, niñas y jóvenes, también de los docentes; instalando modelos educativos exportados para decretarle la muerte a la educación pública. El poder económico se encuentra listo y preparado para asaltar el sistema educativo en cada ocasión que puede, haciendo ingresar desde fundaciones, ONG, volviendo a instalar el marketing en la educación maquillando las políticas, poniendo a jugar las reglas del mercado dentro de la escuela. Y por si hiciera falta, la justicia operó para “corregir” cualquier manifestación de desvío de las organizaciones docentes.

Por ello nos propusimos con este texto sumar al conjunto de trabajos de este libro y con él retomar algunas categorías para volverlas analizar y que formen parte de las discusiones en las universidades, en las escuelas, en los sindicatos, en las organizaciones sociales. Los derechos dividen aguas, marcan con claridad las diferentes orillas. El derecho social a la educación es para quienes asumimos la responsabilidad de esta escritura el eje central de las discusiones. Por ello hablar de evaluación y de educación de calidad se constituyen también en temas centrales de la agenda educativa que tenemos que ir construyendo colectivamente. Hay otros temas que quedan pendientes para próximos trabajos que den continuidad a lo que nos propusimos como análisis, reflexión y propuesta.

Sabemos que la tarea es colectiva y queremos aportar para esa construcción, porque entendemos que la educación no solo es un acto político, sino también es la formación política del pueblo; porque es en nuestras escuelas donde se disputa el conocimiento y se construye la soberanía educativa.

Bibliografía

- Bracchi, C. (2016). La enseñanza y la participación como ejes de la calidad educativa: reflexiones en torno a los jóvenes y la educación secundaria. En G. Brener y G. Galli, *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado. O el mérito como opción única de mercado*. Buenos Aires: Crujía, Stella, La Salle.
- (2017). Democracia, participación y convivencia. Estado, jóvenes y políticas de cuidado. *Voces en el Fénix*, 62.
- Bracchi, C. y Quiroga, A. (2015). La escuela secundaria: del paradigma de la selección al paradigma de la obligatoriedad. Políticas institucionales y experiencias de inclusión y de gobierno democrático en la provincia de Buenos Aires. En *Actas I Bienal Latinoamericana de Infancias y Juventudes. Infancias y Juventudes Latinoamericanas Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud*. Manizales: CINDE- Universidad de Manizales - CLACSO.
- De Sousa Santos, B. (2006). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gentili, P. (2009). El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). En *Revista Iberoamericana de educación*, 49, pp. 19-57.
- Filmus, D. y Kaplan, C. V. (2012). *Educar para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional*. Buenos Aires: Aguilar.
- Sverdlick, I. (2010). El derecho a la educación en la agenda pública. En *Voces en el Fénix* 3(1).
- Sverdlick, I. y otros (2017). *La complejidad de la gestión escolar*. Buenos Aires: Noveduc.

Sverdlick, I. y Croso, C. (2010). *El derecho a la educación vulnerado. La privatización de la educación en Centroamérica*. Buenos Aires: CLADE y Fund. Políticas Públicas.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus: Buenos Aires.

UNESCO (2010). Datos Mundiales de Educación: Séptima edición 2010-11.
<http://www.ibe.unesco.org/es/documento/datos-mundiales-de-educaci%C3%B3n-s%C3%A9ptima-edici%C3%B3n-2010-11>

CAPÍTULO 2



LOS ITINERARIOS FORMATIVOS COMO HERRAMIENTA EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA DE LAS Y LOS JÓVENES DEL CONURBANO BONAERENSE¹

ADRIANA MABEL FERRARI

Profesora de Historia egresada del Instituto de Formación Docente número 54. Realizadora de guiones y libretos para obras teatrales desarrolladas en ámbitos escolares. Asesora de la senadora Cristina Fioramonti en la Comisión de Educación en el Senado de la provincia de Buenos Aires. Docente evaluadora de Políticas Públicas del Programa Conectar Igualdad. Consejera escolar del mandato 2011-2015/2015-2019. Coordinadora Bloque político PJ-FdT Honorable Concejo Deliberante F. Varela. Coordinadora Distrital Programa FINES F. Varela.

DANIEL ALBERTO SYMCHA

Licenciado en Artes Plásticas con Orientación en Grabado y Arte Impreso (UNLP). Maestrando en Estrategia y Geopolítica (ESG-UNDEF). Doctorando en Defensa Nacional (UNDEF). Periodista productor de la radio de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Coordinador de Prensa del Honorable Concejo Deliberante de Florencio Varela.

1 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

Introducción

La educación en la República Argentina desde sus inicios tuvo tres fuertes vertientes que impactaron en la construcción de identidad y sentido, la local de los pueblos nativos, con características plurinacionales y vinculadas a una interacción con el medio de acuerdo con su desarrollo tecnológico y otras dos relacionadas con la conquista europea y vinculadas a su vez con las pujas de poder europeas.

Dentro de las vinculadas a la conquista europea, una fue del norte, en tanto el avance sobre los territorios de la que hoy es la República Argentina, provino desde el océano Pacífico, desde el Perú y trajo el acervo educativo de la orden de los jesuitas y los conceptos del denominado Siglo de Oro español (Abad, 1986) durante el reinado de la Casa de los Austrias (Guibert, 1988). Posteriormente, la corriente vinculada al Río de la Plata relacionada a los intereses comerciales y a la administración civil influenciada por la Casa gobernante de España a partir del 1700, la de los Borbones, de origen francés, que impone por primera vez el criterio del libre comercio en América Latina (Gullo Omodeo, 2015).

Con los procesos de consolidación de lo que luego será la Nación Argentina, la provincia de Buenos Aires comenzó, en el período que comprendido entre 1816 a 1818, un proceso de administración y reglamentación que implicó la creación de treinta establecimientos (Bustamante Vismara, 2007) bajo la supervisión de personal “idóneo” no profesional en su mayoría en concurrencia con las funciones que cumplía un establecimiento educativo en el momento, generando inconstancia e inestabilidad laboral.

Ya en el siglo XIX, con el trabajo de José Barros Pazos y Marcos Sastre, primero, y Domingo F. Sarmiento, un poco después al frente de la administración de las escuelas (Bustamante Vismara, 2007), se comienza con un proceso de regulación de los métodos y contenidos de la enseñanza que nos acercan a lo que hoy tenemos como estructura educativa en todo el territorio nacional.

Dentro de la estructura educativa de la provincia de Buenos Aires, durante la época de mayor crisis en nuestro país luego de 1999 como resultante de la segunda oleada de políticas neoliberales, cuando la razón y la lógica estaban quebradas y las estructuras duras colapsaron llevando a la sociedad argentina al borde de la disolución, la falta de trabajo llevó a que miles de profesionales de las diversas áreas pasaran a cubrir puestos docentes en la provincia de Buenos Aires.

Esto no fue casual, existía un marco administrativo generado previamente mediante el cual cualquier residente con capacidad profesional acreditada por una institución pública podía dictar clases con excepción de los niveles inicial y primario.

De esta manera, profesionales de la arquitectura ocuparon espacios en las materias de matemáticas, geometría y artes; profesionales del derecho, en las de historia y las vinculadas a la ciudadanía, por citar algunos ejemplos prácticos.

Las estructuras de contenidos se adaptaron y las cargas horarias destinadas a las materias relacionadas a las artes se redujeron drásticamente, incrementándose las vinculadas a los conocimientos afines a la lógica.

Increíblemente, en el momento en que todo colapsaba se redujeron o, en el mejor de los casos, se congelaron las capacidades horarias vinculadas a la creatividad en los establecimientos escolares y el Estado absorbió a miles de profesionales de las ciencias duras, los cuales en ese momento se habían quedado sin escenario de acción.

Recordemos que en la década de 1990 se llevó a cabo la transferencia de los establecimientos educativos desde la Nación a las distintas jurisdicciones (las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

En el marco de las reformas implementadas en la época, se promulgó la Ley N° 24195, Ley Federal de Educación (LFE). La norma estableció la obligatoriedad de los primeros diez años comenzando por el preescolar (con inicio en los 5 años) y hasta el noveno año de la Educación General Básica (EGB 3).

El nuevo esquema propuesto para el sistema educativo pasó a ser el siguiente:

- Nivel inicial (de 3 a 5 años)
- Educación General Básica (de 6 a 14 años)
 - EGB I (1^{ero} a 3^{er} grado)
 - EGB II (4^{to} a 6^{to} grado)
 - EGB III (7^{mo} a 9^{no} grado)
- Polimodal (de 15 a 18 años)
- Trayectos Técnico Profesionales (TTP)
- Nivel superior (terciario/universitario)

La adecuación de las jurisdicciones a la LFE fue disímil y la descentralización provocó un largo período de transición. Por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nunca adhirió al nuevo sistema propuesto, sino que mantuvo el esquema anterior a la reforma. Otras jurisdicciones realizaron adecuaciones particulares, como, por ejemplo, la provincia de Córdoba.

En esta acción táctica del gobierno de la provincia de Buenos Aires, se produjo un impacto fuerte en la población educativa al tener frente a núcleos de jóvenes a profesionales que, independientemente de sus capacidades técnico-científicas, no tenían preparación pedagógica para generar la didáctica de la enseñanza aprendizaje, dado que no poseían dicho conocimiento.

Esto afectó, por un lado, el mercado laboral para las carreras docentes en todos sus niveles, una imagen de que cualquiera tiene la capacidad para pararse frente a un aula y educar en cualquiera de las áreas, desprendiendo de esta manera de cualquier proceso científico técnico al proceso de enseñanza aprendizaje y posicionando al trabajo docente como una salida laboral rápida, sencilla y sin mucho compromiso.

A su vez la idea instalada en la época era que, de acuerdo con el perfil de servicios que había adoptado el país, era necesario preparar a las personas para una salida laboral rápida y práctica y a las instituciones educativas se las hizo cambiar el rumbo.

En las propuestas para discutir entre los cuerpos docentes sobre las modificaciones a las leyes vigentes vinculadas a la educación, se especificaba que era la educación una necesidad para que se tuviera acceso al trabajo como único fin y no a la construcción, transmisión y aplicación práctica del conocimiento. En otras palabras, había que preparar a las y los jóvenes para que una vez que terminen la educación secundaria, salgan rápido a trabajar y no precisamente en áreas calificadas.

La educación técnica fue absorbida por alguna de las modalidades del Polimodal con Orientación en Producción de Bienes y Servicios y se han implementado los TTP como una forma de suplir los talleres de las especialidades, los que se basan más en habilidades tecnológicas que técnicas específicas.

En forma resumida, las principales consecuencias de la reforma sobre la educación técnica han sido las siguientes:

- Dispar aceptación de los cambios y diferencias en su implementación
- Disminución de la formación técnica específica a tres años
- Dificultades en la implementación de los TTP
- Desaparición/disminución de perfiles técnicos
- Profundización de la brecha entre educación-trabajo
- Diferencias en el nivel formativo de los egresados

En paralelo, la educación privada impulsaba un camino totalmente opuesto con una oferta sistemática de talleres y actividades paralelas a la estructura básica del currículo académico.

Los itinerarios formativos

Pasada la crisis y con el advenimiento de un gobierno comprometido con el desarrollo nacional a mediano plazo, se comenzó a implementar un proceso de transferencia de conocimiento para profesionales a cargo de cursos. Este proceso se conoció como “capacitación pedagógica”, y se dictaba de manera gratuita en todo el territorio de la provincia.

Lo cierto es que en las estructuras curriculares la reducción de las horas vinculadas a las expresiones artísticas y creativas se habían restringido y con ellas también lo hicieron esos espacios destinados a capacitar a los ciudadanos en observación, interacción entre acciones y contexto, interpretación, construcción de universos simbólicos propios, transmisión de saberes y conocimientos, etc.

Como resultado de una ronda de consultas tanto dentro del sistema educativo como a distintos actores de la sociedad se sancionó, a fines de 2006, la Ley N° 26206, Ley de Educación Nacional, que extiende la obligatoriedad hasta la finalización del nivel secundario.

A partir de la implementación paulatina de la nueva norma por cada una de las jurisdicciones, el sistema educativo argentino comprende 4 (cuatro) niveles:

- Educación Inicial (de los 45 días hasta los 5 años)
 - Educación Primaria (a partir de los 6 años)
 - Educación Secundaria (de 12 o 13 años a 17 o 18 años)
 - Educación Superior (terciario/universitario)
- y 8 (ocho) modalidades:
- Educación Técnico Profesional
 - Educación Artística
 - Educación Especial
 - Educación Permanente de Jóvenes y Adultos

- Educación Rural
- Educación Intercultural Bilingüe
- Educación en Contextos de Privación de Libertad
- Educación Domiciliaria y Hospitalaria

Respecto de la relación educación-trabajo, la nueva norma propicia la vinculación con el mundo de la producción y el trabajo y posibilita la realización de prácticas educativas en escuelas, empresas, organismos estatales, organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil, que permitan a las y los estudiantes el manejo de tecnologías o brinden una experiencia adecuada a su formación y orientación vocacional.

Dentro de las herramientas para comenzar a reconsiderar la estructura se comenzó a pensar en la capacitación con vistas a un oficio, pero desde un punto de vista que abarcar los contenidos de la educación secundaria y, en paralelo, con mayor carga horaria, una especialización en un nicho de trabajo en particular.

Esta experiencia se denominó “itinerarios formativos” y sus campos de acción son variados, desde la producción audiovisual hasta la administración en turismo. Es decir, se prepara mediante una serie de herramientas técnicas para la producción o para la dirección de emprendimientos y no solamente para ser empleado.

En la página del ABC se detalla (DGCyE, 2006):

Los Itinerarios Formativos se crearon en 2006, como una alternativa viable para extender una formación laboral específica en las modalidades Humanidades y Ciencias Sociales; Economía y Gestión de las Organizaciones; Ciencias Naturales y Comunicación; Arte y Diseño. El objetivo es desarrollar trayectorias de profesionalización que garanticen a los alumnos el acceso a una base de capacidades profesionales y saberes que les permita su inserción en el mundo del trabajo, así como continuar aprendiendo durante toda su vida.

El conjunto de módulos, o Itinerarios Formativos, cuya aprobación permite certificar una calificación profesional presenta una carga horaria que varía entre las 400 y las 600 horas según el itinerario. A lo largo de los tres años el tiempo dedicado corresponde al 30 o 40% de una tecnicatura.

Se decidió entonces impulsar la incorporación de Itinerarios Formativos en todas las modalidades del nivel Secundario por las siguientes razones:

- 1.- Permite a todos y todas adquirir una certificación profesional.
- 2.- Posibilitan ser cursados por quienes tienen limitadas sus disponibilidades horarias por responsabilidades laborales y/o familiares, ya que su carga horaria no implica un incremento elevado de los horarios de clase.
- 3.- Mejora la permanencia de estudiantes en el nivel, dado que la existencia de una certificación profesional inscribe en su horizonte una mejor posibilidad de incorporación al mundo del trabajo.

En el año 2006 existían 399 escuelas de Educación Media con Itinerarios Formativos.

Esta iniciativa presenta varios puntos a analizar que *a priori* resultan positivos, las y los estudiantes asisten a estos espacios formativos por propia iniciativa, no son espacios obligatorios. Por lo que buscan el segmento que más les interesa desarrollar. Al ser una experiencia a contra turno, luego de cursar la estructura básica del nivel secundario, quienes los cursan permanecen en la institución al menos 7 horas dos veces por semana obteniendo un ámbito de contención además de la formación e interactuando con sus pares en un ámbito de elaboración de conocimiento. La estructura de trabajo, al estar vinculada

a la producción y a la resolución de nuevos desafíos, se acerca al criterio requerido en la educación terciaria-universitaria, por lo que se facilita el trayecto en el inicio de esas etapas.

Entre las pautas para directivos, el ABC estipula que, para la cobertura de módulos, se tengan en cuenta los proyectos de aula que consideren todos los aspectos y criterios donde existan:

- Propuestas de elaboración de diagnóstico claras, con relación de contexto, sujetos y contenidos.
- Propuesta de división en bloques temáticos (que no debe ser una transcripción de los bloques del diseño curricular) sin dejar de lado la interrelación de contenidos.
- Coherencia entre competencias y actividades propuestas.
- Especificación y nivel de precisión en las actividades de docente y estudiante.
- Especificación de la bibliografía en: docente, estudiante y de referencia.

Dentro de las capacidades en las que permite formarse la propuesta Itinerario Formativo, tenemos las siguientes opciones:

- Asistencia en Informática
- Programación Básica
- Auxiliar en Mantenimiento de Equipos
- Diseño Gráfico Multimedial
- Realización Audiovisual
- Administración de los Recursos Humanos
- Registración Contable
- Administración de las Compras y las Ventas
- Prestación de Servicios para el Tiempo Libre
- Venta de Servicios en el Tiempo Libre
- Educación Ambiental y Entorno Saludable

Reflexiones finales

En los considerandos de la disposición, que consigna los acuerdos institucionales de los alumnos que cursen los Itinerarios Formativos y establece la forma de evaluar, acreditar, calificar y promoverlos, se detalla (DGCyE, 2006):

Que cada servicio educativo tiene aprobados los acuerdos institucionales de convivencia que elaboraron con la participación de la comunidad educativa;

Que es misión de cada nivel educativo posibilitar la apropiación de saberes relevantes y significativos;

Que, al acreditar saberes de los alumnos, las intervenciones docentes dan cuenta del propio ejercicio profesional;

Que la evaluación implica un intercambio continuo entre los distintos aspectos del proceso de enseñanza - aprendizaje, permitiendo ratificar y/o rectificar acciones en pos de las metas previstas;

Que las acciones de evaluación dan elementos de juicio para certificar competencias;

Que en el proceso se reconoce al alumno y a su familia el derecho de saber con anticipación en qué y cómo va a evaluarse su desempeño;

Que se reconoce la importancia que la información de los resultados de la evaluación tiene para sus alumnos y sus familias;

Que cabe definir procedimientos de estímulo y control de asistencia a clases para los alumnos que concurren a los Itinerarios Formativos;

Que la claridad en la enunciación de las normas que los involucran favorece la formación de los alumnos;

Que corresponde propiciar márgenes de autonomía institucional que permitan el tratamiento individual de los alumnos en función de sus propias circunstancias y de los rasgos de identidad de cada comunidad escolar.

Las capacidades que presentan los Itinerarios Formativos en la construcción simbólica del ciudadano, en la definición de intereses de los jóvenes, en las capacidades adquiridas, en la construcción de herramientas para la adaptación a las nuevas demandas exigidas por los niveles terciarios universitarios y en las expectativas frente a las nuevas formas de trabajo, así como también de construcción de identidad que presenta la sociedad actual; la posibilidad de que el ciudadano que está en proceso de formación tenga y encuentre un espacio en el que desarrollarse académica y socialmente durante gran parte del día para luego interactuar dentro del seno familiar, hacen que esta herramienta educativa presente tres campos de impacto bien definidos:

- el académico
- el social
- el laboral

Desde el punto de vista académico, tienen acceso a la formación y optimización de sus capacidades, como así también el ejercicio del derecho al conocimiento más allá de un interés netamente laboral, sino para formarse y ayudar a formar a mejores ciudadanas y ciudadanos que luego tengan la opción de elegir sobre qué actividad realizar en beneficio propio o de la comunidad toda.

Desde el punto de vista social, estudiantes en formación comparten dentro de la estructura educativa un lapso el cual se divide entre los segmentos académicos de los planes curriculares, los segmentos de recreación y los de formación de capacidades. Esto implica que se encuentran durante la mayor parte del día en un proceso de asumir roles determinados dentro de una comunidad educativa, responsabilidades, compromisos y realizar evaluaciones de las acciones desarrolladas en un marco de contención apoyado por profesionales formados por el Estado. Se evita además la posibilidad de que tengan tiempo ocioso que pueda posicionar en situaciones de riesgo o problemáticas en la calle.

Desde el punto de vista laboral, la adquisición de conocimientos que pueden ser aplicados específicamente pero también la capacidad de desarrollar roles y funciones con responsabilidad y poder realizar procesos de evaluación frente a proyectos los enfrenta con una fuerte proyección frente a la competitividad requerida por el mercado de trabajo actual.

Teniendo en cuenta lo mencionado, es importante evaluar que el espacio educativo de los Itinerarios Formativos está considerado además como un espacio de diálogo, donde se propone aprender a escuchar diferentes puntos de vista, con distintos argumentos que posibiliten acordar proyectos de acción concreta. El diálogo colectivo es una herramienta que facilita y promueve el compromiso y ayuda a la construcción de sentido de comunidad.

Los Itinerarios Formativos además son espacios que desarrollan la iniciativa personal y la autonomía, incentivando el espíritu de superación, la tolerancia a la frustración, la responsabilidad, la gestión de las emociones y comportamientos, el asumir las consecuencias de las acciones propias. Que los ciudadanos logren en este caso, a través de los Itinerarios, comprender los valores de las relaciones humanas, percibiendo la realidad histórica y la realidad social de la comunidad en la que se desarrollan.

Es fundamental que las y los jóvenes se encuentren preparados y conscientes para construir lugares de participación cívica y compromiso solidario con las realidades personales y comunitarias. Aprender a participar activamente en la sociedad, solidariamente y con el compromiso que requiere la realidad que nos circunda es el objetivo primordial; para ello reafirmamos la importancia de la capacidad de diálogo, que permita resolver los conflictos de valores e intereses individuales de una sociedad diversa, siendo clara la búsqueda del bien común.

Los Itinerarios ofrecen un espacio en el que, a través de experiencia propia, las y los estudiantes pueden ser guiados a participar de manera directa en la construcción de la sociedad como ciudadanos y ciudadanas activos, solidarios y comprometidos con la realidad.

Si para aplicarlos se sigue la metodología del aprendizaje por proyectos, en que los estudiantes trabajan el aprendizaje significativo, se verían reforzadas las conexiones entre escuela y realidad, podrían acrecentar las habilidades sociales colaborando entre ellos para lograr construir conocimiento, reconocerían sus debilidades y aumentarían sus fortalezas, lo cual resulta una gran motivación.

Se torna necesario explicitar las competencias grupales que nos muestren qué habilidades son importantes trabajar para el objetivo de la construcción simbólica del ciudadano y la ciudadana; para lo cual se deben tomar decisiones valorando los intereses personales y grupales, desarrollar una escala de valores, capacidad de diálogo y entendimiento, desarrollo de una conciencia de pertenencia y vinculación a distintos grupos de referencia, ser coherente entre los principios y las acciones, promover la cooperación y la solidaridad.

Asimismo, las competencias individuales que permitan la valoración de la autoestima y confianza, entendiendo las fortalezas y debilidades para que no sean barrera para la motivación o superación individual, reafirmando la necesidad de ser responsables y promover trabajos en equipo, teniendo creatividad y estipulando metas.

Para lo expresado precedentemente es menester gestionar tiempo-esfuerzo de forma adecuada. Es necesario impulsar un salto cualitativo en dirección a los nuevos desafíos que el progreso tecnológico impone a la sociedad argentina, pero además a ese dominio de la técnica que por sí misma es simplemente un proceso retórico, debemos llegar con un magma de significaciones instituyentes que permita, desde la construcción simbólica a partir de una férrea identidad anclada en las capacidades de supervivencia al medio, construir soberanía desde nuestro pedacito cotidiano de Patria sin perder de vista que lo cuantitativo contiene en su ser las posibilidades de calidad.

Frente a los nuevos desafíos que se van concatenando de acuerdo con los resultados de las políticas nacionales que se implementan y que impactan y moldean de manera directa y dramática las relaciones familiares socavando

la estructura social argentina es necesario generar desde el Estado, las instancias necesarias para consolidar los Itinerarios Formativos como un proceso, que está dirigido a la comunidad escolar, pero no con el solo objetivo aislado de ofrecer una propuesta formativa, sino como un proceso continuo de formación, crítico y transformador, donde se vea involucrada la comunidad educativa en su conjunto. Por sobre todas las cosas, que sea inclusivo, diverso, intercultural y no esté impuesto. Por estas razones es importante que se puedan sostener como espacios para la participación cívica.

Bibliografía

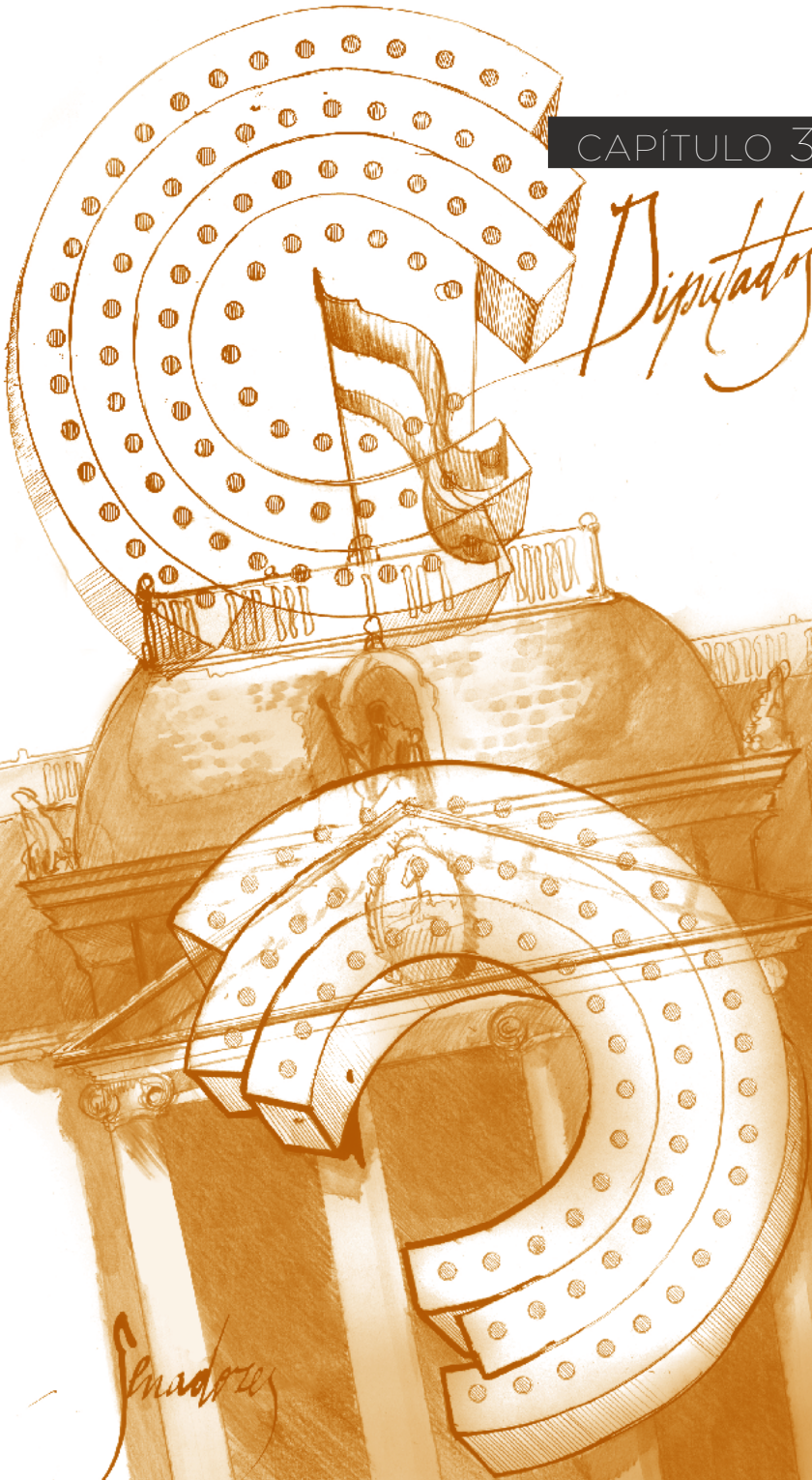
Nebot, F. A. (1986). Sobre el concepto literario de 'Siglo de Oro': Su origen y su crisis. *Anuario de estudios filológicos*, (9), 13-22.

Vismara, J. B. (2007). Las escuelas de primeras letras en la campaña de Buenos Aires, 1800-1860 (Vol. 19). Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.

Dirección General de Cultura y Educación. Normas usuales para la gestión educativa. <http://servicios2.abc.gov.ar/recursoseducativos/editorial/catalogodepublicaciones/descargas/fueraSerie/FS26.pdf>

CAPÍTULO 3

Diputados



Senadores

ACTORES EMERGENTES EN LA GESTIÓN DE INSTITUCIONES PÚBLICAS DE SALUD¹

BEATRIZ HORRAC

Profesora en Lengua y Literatura Francesa UNLP. Magíster en Diseño y Gestión de Políticas Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Coordinadora de la Especialización en Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo del Instituto Provincial de la Administración Pública (2009-actualidad). Coordinadora del Programa de Educación Permanente en Salud y Trabajo del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires (2007- actualidad).

1 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

Introducción

Este artículo se propone describir y analizar la implementación de espacios de participación creados por la Ley Provincial N° 14226/10 y su Decreto Reglamentario N° 120/11 a lo largo de sus ocho años de vigencia e indagar la influencia que la orientación de la política ministerial tiene en el ejercicio de este derecho.

A lo largo de los últimos diez años se han desarrollado experiencias de participación en comités mixtos de los hospitales dependientes del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires con resultados diversos y discontinuidades en la mayor parte de las instituciones.

La normativa vigente en la provincia de Buenos Aires desde 2010 abre espacios de participación y contempla amplias posibilidades de influencia de los actores gremiales en la gestión de la salud y seguridad a nivel de la Administración Pública provincial.

Resulta de interés analizar en qué medida las posibilidades de participación reconocidas como derecho por la normativa vigente se efectivizan con alcances diversos en función de la orientación de la política pública, las características de las instituciones hospitalarias y el desempeño de los actores provinciales y locales involucrados en la implementación de esta política pública.

Los datos generados por el propio Ministerio de Salud provincial ponen en evidencia la fuerte influencia de las definiciones de la gestión ministerial. Esta vinculación se evidencia en el efectivo funcionamiento de estos espacios de participación entre 2012 y 2015, período en el que se crearon por disposición de los directores de los hospitales provinciales y en acuerdo con las diversas organizaciones gremiales del sector medio centenar de comités. A partir de fines de 2015, se evidenció un giro de la política pública: se desestimó la importancia de sostener estos espacios, se interrumpieron las iniciativas estatales

al respecto. El impacto resulta evidente: solo una docena de comités mantuvieron reuniones periódicas a mediados de 2018.

El estudio realizado confirma nuestra convicción de que la gestión de las instituciones de salud debe incorporar como un eje prioritario el reconocimiento del aporte de quienes en ellas trabajan y asegurar su participación activa en la construcción de condiciones dignas de labor como ejercicio del derecho a la salud y el bienestar en el trabajo.

No se trata solo del reconocimiento de derechos del personal hospitalario: el mejoramiento de sus condiciones de trabajo es un requisito imprescindible para asegurar un servicio de salud de calidad para la comunidad.

El análisis minucioso de esta experiencia permitirá comprender cuáles son los obstáculos que enfrenta la participación en las instituciones de salud, sus alcances e impacto sobre la gestión, a la vez que aportará pistas para asegurar su efectivo funcionamiento en el marco de gestiones gubernamentales comprometidas con el ejercicio de los derechos humanos.

El desgaste del personal hospitalario

Para comprender las perspectivas de una política de participación del personal hospitalario en un nuevo ciclo de gobierno nacional y popular, es imprescindible tomar en cuenta las características del trabajo en los hospitales provinciales y su impacto sobre la salud del personal. Solo así será posible abordar la complejidad del desafío que implica la gestión de los hospitales provinciales basada en el respeto del derecho a la salud de la comunidad y de quienes allí ejercen su labor. Recuperamos en este artículo resultados de estudios que echan luz al respecto.

En 2007, el Ministerio de Salud publicó los resultados de la investigación, llevada adelante por el Programa de Mejora de la Atención a la Comunidad en hospitales públicos,² “Hospitales públicos, la mirada de usuarios y trabajadores”. Se trata de un estudio realizado con base en una encuesta de satisfacción laboral, entrevistas semiestructuradas y un taller plenario con trabajadores de distintos sectores en cada hospital que participó del estudio. El estudio pone el acento en dos características distintivas –y aparentemente contradictorias– de las instituciones de salud: la capacidad de afrontar los cambios en contextos de crisis económica para permitir el ejercicio del derecho de los usuarios al recibir atención en salud a la vez que se reconoce el proceso de desgaste a nivel de sus estructuras y de los trabajadores.

Sin embargo, asumiendo que en la capacidad de cambio reside quizás una de las mayores fortalezas de las instituciones, nuestros hospitales públicos han demostrado ser portadores de un valioso potencial, puesto que, frente a los cimbronazos de las sucesivas crisis –y a pesar del abrupto crecimiento de la demanda impuesta por los procesos de empobrecimiento–, muchos de ellos llegaron a constituirse en verdaderos espacios de acceso efectivo a la atención en salud. Esto no implica desconocer que en estos procesos de cambio no todos contaron con las mismas capacidades y posibilidades, ya que muchos de los hospitales provinciales transitaron estos períodos con un fuerte desgaste y debilitamiento de sus trabajadores y estructuras (Poccioni, 2007, p. 77).

En ese marco, reconoce el reclamo gremial alrededor de dos ejes diferentes: la mejora salarial y las condiciones de trabajo, ambos con impacto indudable en la atención en salud.

2 Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Planificación de la Salud. Programa de Mejora de la Atención a la comunidad en Hospitales Públicos. Recuperado el día 18 de abril de 2019 de: <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/mejora-atencion/>

La problemática de los trabajadores de la salud, esencialmente compleja y conflictiva, ha irrumpido en la esfera pública a lo largo de los últimos años, a partir de las protestas gremiales, declaraciones, movilizaciones, etc. En este sentido, generalmente, los reclamos han estado ligados a mejoras salariales y/o a la exigencia de cambios en las condiciones de trabajo en general, alcanzando resultados diversos, conforme a la coyuntura socio-política en la que transcurrieron, y al mayor o menor peso del actor social que liderara dichas iniciativas (Poccioni, 2007, p.72).

Salarios que no satisfacen a los trabajadores y las trabajadoras, sumado al deterioro de las condiciones y medioambiente de trabajo afectan al personal y repercuten en los usuarios y las usuarias no solo por el estrecho vínculo entre ambos –imprescindible en el sector salud–, sino porque los usuarios y las usuarias circulan y permanecen en los mismos espacios deteriorados en los que se desempeña el personal, requieren para su atención el uso de equipamientos e instrumentos que los trabajadores y las trabajadoras utilizan a diario, a la vez que perciben y padecen el desgaste del personal.

En 2013, se publicó el informe de un estudio realizado dos años antes por un grupo de investigadores de la Universidad Nacional de Lanús con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y de la Asociación Sindical de Profesionales de Salud de la Provincia de Buenos Aires (CICOP). Entre 2010 y 2012, se encuestó a 1.110 personas que se desempeñan en 18 hospitales del Gran Buenos Aires y se realizaron entrevistas semiestructuradas. Los datos son elocuentes: el 40% de los encuestados y las encuestadas dijo trabajar entre 50 y 60 horas semanales, sumando la carga horaria de su puesto hospitalario con el de otros puestos. Quienes están en contacto directo con usuarios dicen padecer dolores en el cuello, espalda o columna, estrés, no contar con el tiempo suficiente para dialogar con los pacientes, informan tener sensación de despersonalización, experimentar agotamiento emocional y sentir baja realización personal; alrededor de un cuarto de los encuestados y las encuestadas padeció o padece una enfermedad causada o

agravada por el trabajo, mientras que otro tanto sufrió un accidente de trabajo aunque solo una minoría ha realizado las denuncias del caso según la normativa vigente. Entre las conclusiones del estudio se sostiene que el trabajo en equipo, la relación entre compañeros y compañeras y la formación profesional o técnica son elementos positivos que permiten hacer frente a las exigencias de la situación de trabajo.

Resulta de interés analizar en detalle los resultados informados en el capítulo V, en el que analiza la percepción de los trabajadores y las trabajadoras en cuanto a la institución. En primer lugar, se la reconoce como organizada alrededor de su misión: la atención en salud como servicio público, gratuito, universal, y accesible. Dos cuestiones por resaltar desde nuestro punto de vista. La primera es que: algunos trabajadores –principalmente los que no están en contacto directo con el paciente y no cuentan con una formación profesional o técnica especializada– no reconocen el aporte que ellos, a través de las tareas que realizan, hacen a la institución. La segunda, que la mayoría de los que participaron en el estudio refieren al hospital como una institución que responde a la demanda externa, con intervenciones reactivas y sin programas preventivos.

A su vez, el personal encuestado manifiesta su falta de confianza en la posibilidad de generar cambios organizacionales en estas instituciones, una institución piramidal que no cumple con los concursos y criterios transparentes para promocionar a puestos de mayor responsabilidad. La “autonomía” –no recibir órdenes en forma permanente y tener la posibilidad o la necesidad de modificarlas– es reconocida como una característica del trabajo hospitalario, vinculada con el saber especializado del personal técnico-profesional en parte y con escasa implementación de modalidades de supervisión en sectores de apoyo.

En cuanto a la gestión de riesgos en el trabajo, se constatan una serie de incumplimientos de obligaciones por parte del Estado provincial en cuanto a la prevención de riesgos y protección de la salud del personal: menos de un cuarto de los encuestados considera que sea una preocupación de las autoridades hospitalarias y la mayoría desconoce la existencia de planes de prevención

en la institución. La mitad de los encuestados refiere no haber recibido elementos de protección personal necesarios para su labor y a otro tanto no se efectuaron los exámenes médicos correspondientes a la vigilancia de la salud, de carácter obligatorio de acuerdo con el sistema de riesgos del trabajo. Otro dato de suma importancia se refiere a la escasa información y capacitación obligatorias en el marco del Régimen de Riesgos del Trabajo (Nuevo Régimen de Autoseguro desde fines de 2007).³

Según ese estudio, el porcentaje de afiliación a gremios, sindicatos o asociaciones de trabajadores supera el 70%, aunque el porcentaje de profesionales afiliados es mucho menor, alrededor del 30%. Este dato es de interés en cuanto al peso de la representación de los trabajadores y las trabajadoras a través de los delegados y las delegadas gremiales: quienes pertenecen a sectores técnicos, administrativos y personal obrero se vinculan más frecuentemente que los profesionales y las profesionales a las organizaciones gremiales y, por ende, a sus delegados y delegadas. Cabría profundizar en las causas de esta situación, probablemente relacionada con la percepción de su rol en la institución y su identificación con los demás trabajadores en cuanto a ser “trabajadores y trabajadoras estatales”. La mitad de los encuestados y las encuestadas no sabe si existe un comité mixto en su hospital y el resto responde en igual proporción: no, sí, o no contesta. De todos modos, lo relevante en la falta de información al respecto.

Este diagnóstico sobre la situación del personal hospitalario fue un insumo para las discusiones mantenidas por las autoridades ministeriales y representantes de las organizaciones gremiales del sector salud y fue tomado en cuenta en los fundamentos de los decretos firmados por el gobernador en 2015, los que reconocen el agotamiento prematuro del personal hospitalario causado por la exposición a riesgos psicosociales. También se tomaron en cuenta los informes de relevamientos realizados por inspectores del Ministerio de Trabajo que detectaron condiciones ambientales inadecuadas. El Decreto N° 58/15 establece

3 Decreto N° 923/2014. Nuevo Régimen de Autoseguro.

para los trabajadores de la Ley N° 10430 de planta permanente y temporaria que realizan tareas en los hospitales provinciales la jubilación con 50 años de edad y 25 de servicio. En el Decreto N° 598/15 se establece para los profesionales comprendidos en la Ley N° 10471 igual régimen jubilatorio. Estas definiciones normativas tomaron en cuenta el impacto de las condiciones laborales sobre la salud del personal al que se definió como “desgaste o agotamiento prematuro”, cuyas manifestaciones incluirían depresión, estrés, ansiedad.

Los comités mixtos hospitalarios: una política pública desde 2010

Para describir el proceso de construcción e implementación de esta política ministerial resulta pertinente recuperar la caracterización de Carlos Vilas de las políticas públicas:

el involucramiento social activo en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas, y a la conversión de estas en palestras de conflicto y competencia, pero también de construcción de acuerdos basados en el común compromiso por el bienestar y la justicia social (Vilas, 2011, p. 69).

Oscar Ozlak y Guillermo O'Donnell (1981) las definen como un conjunto de acciones y omisiones que evidencian una cierta direccionalidad con impacto sobre el proceso social y alertan sobre los “nudos” de las políticas públicas: cambios de direccionalidad que deben ser tomados en cuenta en cualquier análisis de un proceso social. Yves Meny y Jean-Claude Thoenig (1992, p. 92) afirman al respecto: “(...) siendo relativamente fácil distinguir lo que hacen, resulta mucha más difícil descubrir lo que se niegan a hacer”.

La política provincial que dio origen a los comités mixtos hospitalarios y a la participación de los delegados y las delegadas gremiales en estos espacios

se originó en un conflicto: el reclamo de diversas organizaciones gremiales de una acción estatal que tomara en cuenta la necesidad de protección y prevención de riesgos de los trabajadores y las trabajadoras provinciales, en particular de los empleados estatales de la provincia de Buenos Aires. La muerte de trabajadores en un accidente ocurrido en el Astillero Río Santiago a principios del 2008 y la movilización de miles de trabajadores y trabajadoras que se congregaron frente a la Gobernación aceleró el proceso de negociación y la búsqueda de consensos.

El origen de esta política pública en la provincia de Buenos Aires pone en evidencia otras formas de participación en democracia, en el sentido de que la movilización y el reclamo de actores sociales organizados exceden las representaciones que se constituyen a través de elecciones. De este modo, se concreta también el ejercicio de ciudadanía en la definición de la agenda pública y de la agenda de gobierno.

La asesoría y la negociación entre un grupo de abogados expertos y abogadas expertas en derecho laboral, en representación de las organizaciones gremiales y por el Estado provincial, permitió consolidar un proyecto de ley que instala, ya no como una iniciativa de un ciclo de gobierno, sino como política pública la participación de los trabajadores en salud y seguridad en la Administración Pública provincial.

El Ejecutivo provincial –a consecuencia de la búsqueda de consensos para procesar y resolver, si fuera posible, el conflicto y la confrontación propia de las luchas en la arena política– reconoció la dinámica participativa como imprescindible para la mejora del desempeño de las instituciones estatales. Esta decisión fue refrendada por la Ley N° 14226 y el decreto reglamentario que obligaron a la adecuación de las instituciones de la Administración Pública y generaron nuevos desafíos para actores que no habían intervenido en el proceso de diseño de la política pública y que se verían involucrados en su implementación.

Los acuerdos alcanzados se refieren a procedimientos para procesar situaciones problemáticas del funcionamiento de las instituciones de la Administración Pública provincial que impactan sobre la salud y la seguridad de los trabajadores: habilitar espacios de diálogo y formulación de consensos sobre alternativas para mejorar la gestión en el Estado provincial y en cada jurisdicción.

Es interesante reconocer que esta normativa provincial es coherente con los acuerdos internacionales que nuestro país ha establecido por su participación en organismos internacionales rectores en políticas públicas de salud y seguridad en el trabajo: la OIT y la OMS.

El convenio 155 de la OIT sobre seguridad y salud de 1981 en su artículo 19 establece la obligatoriedad de la consulta a los trabajadores y las trabajadoras o a sus representantes y la recomendación 164 de la OIT, que acompaña el convenio, prevé disposiciones explícitas sobre el derecho de participación de los trabajadores y las trabajadoras. En 2001, la OIT aprueba las Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, consideradas un aporte de relevancia para que los lugares de trabajo sean seguros y saludables y para el desarrollo de una cultura en materia de seguridad sostenible dentro de las empresas y fuera de estas. Las recomendaciones formuladas por la OIT contemplan la existencia de espacios mixtos como elemento integrante del Sistema de Gestión en Seguridad y Salud. En 2007, se establecen en la Argentina las Directrices Nacionales sobre los Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo (Superintendencia de Riesgos de Trabajo, 2007b), que siguen estrictamente lo pautado por las directrices de la OIT y precisan:

El empleador debería asegurar que los trabajadores y sus representantes en materia de SST son consultados, informados y capacitados en todos los aspectos de SST relacionados con su trabajo, incluidas las disposiciones relativas a situaciones de emergencia. (...) adoptar medidas para que los trabajadores, y sus representantes en materia de SST dispongan de tiempo y de recursos para participar activamente en los procesos de organización, planificación y aplicación,

evaluación y acción para perfeccionar el Sistema de Gestión de SST. (...) asegurar, según corresponda, el establecimiento y el funcionamiento eficiente de un comité de SST y el reconocimiento de los representantes de los trabajadores en materia de SST de acuerdo a la legislación y las prácticas nacionales (Superintendencia de Riesgos de Trabajo, 2007c, pp. 8 y 9).

Estas recomendaciones enuncian como responsabilidad del empleador: asegurar la conformación y funcionamiento eficiente de estos espacios mixtos (3.2.4) y proporcionar los recursos para el desempeño de su cometido (3.3.2.j). Determinan así mismo que los programas de capacitación deberán ser revisados y reformulados con la participación del comité (3.4.3), que la definición de la planificación deberá realizarse en consulta con los representantes y las representantes de los trabajadores, las trabajadoras y las gerencias, especialmente a través de los comités, al igual que la revisión periódica de los objetivos y resultados en salud y seguridad en el trabajo (3.9). Ante cualquier introducción de cambios en la organización, se deberá proceder a la identificación de peligros y evaluación de riesgos con participación del comité (3.10.2). Por otra parte, los resultados de las investigaciones de lesiones, enfermedades, dolencias e incidentes relacionados con el trabajo y su efecto en la seguridad y salud deberán ser comunicados al comité, quien formulará recomendaciones y podrá así participar en las disposiciones correctivas (3.12.3-3.12.4). Las conclusiones del examen realizado por la Dirección sobre los avances en gestión en seguridad y salud en el trabajo (GSST) deberán ser comunicados oficialmente al comité (3.14.4) y este podrá formular recomendaciones al respecto (3.16).

A nivel nacional, la II Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2015-2019⁴ establece las metas estratégicas a nivel nacional para esta política

4 En el marco del acto inaugural de la 12° Semana Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo se rubricó la II Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo para el período 2015-2019. Firmaron este acuerdo el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; la Superintendencia de Riesgos del Trabajo; el secretario general de la CGT,

pública. El objetivo 6 plantea favorecer la participación de los actores sociales y entre las acciones previstas se incluye la participación en el lugar de trabajo, que contempla la promoción de espacios de diálogo entre, por un lado, trabajadores y trabajadoras y, por el otro, empleadores y empleadoras en los lugares de trabajo y la constitución de comités mixtos de salud y seguridad mediante la negociación colectiva.

Solo dos provincias han legislado al respecto: en la provincia de Santa Fe, la Ley 12913,⁵ sancionada en 2008 y reglamentada un año más tarde, crea los comités de salud y seguridad en el trabajo en empresas privadas y públicas. En la provincia de Buenos Aires, existen dos leyes: una para el ámbito estatal, la Ley N° 14226/10, con su Decreto Reglamentario N° 120/11; y otra para las empresas del sector privado radicadas en la provincia, la Ley N° 14408/12 y su decreto reglamentario N° 801/14.

En provincia de Buenos Aires, y con relación a la participación de los trabajadores y las trabajadoras en cuestiones vinculadas a su salud y seguridad en el empleo público, se concretaron diversas iniciativas en el marco del consenso Estado-gremios estatales. En particular, resulta de interés la oferta de una capacitación –curso anual de 300 horas reloj– destinada a funcionarios, funcionarias, profesionales, técnicos, técnicas, delegados y delegadas gremiales sobre GSST dictada por el Instituto Provincial de la Administración Pública a partir de una demanda de la Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo

Antonio Caló; el presidente de la UIA, Héctor Méndez; el secretario general de la CTA, Hugo Yasky; el presidente de la CGERA, Marcelo Fernández; el presidente de la CAME, Osvaldo Cornide; el presidente de la APyME, Eduardo Fernández; la secretaria general de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), Gina Magnolia Riaño Barón; el director general de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), Hans-Horst Konkolewsky; y el secretario general de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), Juan Lozano Tovar.

5 Ley Provincial N° 12.913/2008, de Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo. Promulgada por Decreto N° 2208/2008 y reglamentada parcialmente por el Decreto N° 396/2009.

Público (COMISASEP), espacio mixto de nivel provincial creado por el Poder Ejecutivo en 2008 y confirmado en la Ley N° 14226/10. Este curso se realiza cada año desde 2009. El diseño de la propuesta formativa y la coordinación de su implementación está a cargo del Programa de Educación Permanente en Salud y Trabajo, creado en 2007 por el Ministerio de Salud de la Provincia.⁶ Según los datos oficiales, hubo unos 300 egresados y egresadas a lo largo de las diez promociones (2009-2018), muchos de quienes ocupan actualmente roles de responsabilidad tanto en la gestión estatal como en las organizaciones gremiales y son miembros de los espacios mixtos creados en las diversas jurisdicciones de la Administración Pública bonaerense. La continuidad de esta iniciativa –más allá del cambio de gestión en 2015– da cuenta de la institucionalización alcanzada por esta política pública.

El Decreto N° 120/11 –de aplicación en todas las jurisdicciones de la Administración Pública provincial– reglamenta las funciones de los comités mixtos de nivel local: participar de la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos y están habilitados para solicitar la colaboración de las comisiones jurisdiccionales mixtas (espacios mixtos de nivel central) para la realización de estudios en su ámbito. Deben llevar el registro de sus reuniones y presentar informes cuando se requieran, así como colaborar en actividades de capacitación, concientización e información en materia de salud y prevención de riesgos. Sus miembros están autorizados a acompañar las inspecciones de la autoridad de aplicación o de los responsables a nivel institucional y formular las observaciones que estimen oportunas.

En 2010 comienza a funcionar en el Ministerio de Salud provincial la Comisión Jurisdiccional Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo del Ministerio

6 Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Atención a la Salud de las personas. Programa de Educación permanente en Salud y Trabajo.
<http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/pepst/>

de Salud (CJM), creada por la Resolución N° 2329/10.⁷ Este espacio mixto de nivel central impulsa la conformación de los comités mixtos de salud y seguridad en el empleo público en los hospitales de la provincia de Buenos Aires, en cumplimiento de lo establecido por la Ley N° 14226 y por definición del ministro de Salud, Dr. Collia. En el Documento Modelo de Reglamento interno⁸ para los comités hospitalarios, incluye una definición de comité mixto:

Comité un conjunto conformado por los representantes sindicales de los trabajadores y los representantes por parte del empleador, que con espíritu de cooperación, trabaja y consulta para identificar, recepcionar y gestionar la resolución de los problemas de Salud y Seguridad en el Trabajo (SST) que afectan a los trabajadores que se desempeñan en esta institución, como así también, recomendar las medidas de prevención, en apoyo a las iniciativas de la CJM en el marco de la política impulsada por el Ministro de Salud de la Provincia de Buenos Aires y en cumplimiento de la normativa vigente. Tendrá como función efectuar las recomendaciones para el diagnóstico, planificación, ejecución y seguimiento de todas aquellas actividades relacionadas con la mejora de la calidad de gestión en materia de SST.

Es interesante, para este análisis, recuperar la definición antes citada pues en ese texto se establece la directa vinculación de la participación en los comités mixtos hospitalarios y la mejora de la calidad de gestión. Este consenso es fundante de las acciones implementadas en el marco de esta política pública ministerial en los años siguientes.

7 Ver: <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/saludseguridad/files/2017/11/Reglamento-Interno-CJM-SALUD-2017.pdf>

8 Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público. Documento Modelo de Reglamento interno para los Comités Mixtos Hospitalarios. Recuperado el día 16 de mayo de 2019 de: www.ms.gba.gov.ar/programas/EduP/pdf/Material/Reglamento_interno_CM.pdf

El plan quinquenal 2012-2016 del Ministerio de Salud provincial se articula en torno a diez ejes estratégicos, entre ellos: uno, la Promoción de la Salud y de Entornos y Hábitos saludables y otro, el Fortalecimiento de las capacidades de Planificación, Formación y Cuidado de los trabajadores de la Salud (Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires)⁹. A nivel hospitalario, el director provincial de Hospitales, Dr. Claudio Ortiz, formuló el Decálogo de la Gestión Hospitalaria en el que estableció 3 ejes: comunidad, trabajadores y organización. Considera a los trabajadores y las trabajadoras el núcleo central de los hospitales y plantea la necesidad de acciones positivas para asegurar el efectivo cumplimiento de los derechos de los miembros del equipo de salud: cuidado de la salud, condiciones y medioambiente laboral, elementos y ropa de trabajo, ámbitos de participación, equidad de género, ámbitos de capacitación, reconocimientos e incentivos, ingreso y acceso a funciones por méritos y entre las metas correspondientes a 2012 se hace referencia a la conformación de los espacios mixtos.

Desde 2008 hasta 2015, en función de dar impulso a los comités mixtos, se dictaron cursos, jornadas y talleres sobre GSS en el sector salud, participación de los trabajadores, comités mixtos, identificación de peligros, evaluación de riesgos, definición de prioridades y formulación de planes de prevención e investigación de accidentes en los que participaron más de 2600 participantes, incluyendo directores de hospitales, responsables de áreas relacionadas a la GSS en hospitales, trabajadores, trabajadoras y representantes gremiales.¹⁰ Esta actividad estuvo a cargo del Programa de Educación Permanente en Salud y Trabajo, contó con el aval de la CJM y la convocatoria fue asumida por la Dirección Provincial de Hospitales, que solicitaba a las direcciones hospitalarias participar de las actividades de capacitación junto con los representantes de áreas y delegados gremiales de cada hospital.

9 Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires. Plan Quinquenal 2012-2016. Pág. 63

10 Programa de Educación Permanente en Salud y Trabajo. Informe período 2008-2015. <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/pepst/files/2017/02/INFORME-PERIODO-2008-2015.pdf>

En este período se conforma otro espacio mixto a nivel ministerial, la Mesa Intersectorial por Hospitales Libres de Violencia con la participación de representantes de las autoridades ministeriales y de los gremios del sector salud (Asociación Sindical de Profesionales de la Salud –CICOP–, Asociación Trabajadores del Estado –ATE–, Sindicato de Salud Pública –SSP–, Unión del Personal Civil de la Nación –UPCN–), además la Agrupación Médica Platense, la Federación Médica de la Provincia de Buenos Aires (FEMEBA), la Federación Médica del conurbano (FEMECON) y Asociación de Médicos de la República Argentina (AMRA). Este espacio tuvo funcionamiento regular y trató los casos que requerían intervención urgente. Una de las propuestas consensuadas e implementadas fue la instalación de botones antipánico en las guardias hospitalarias. A nivel de la organización ministerial, el Programa de Atención y Asistencia Médico Legal en Salud Pública¹¹ –equipo especializado en mediación y asesoría legal que intervenía directamente en los hospitales ante casos de violencia– apoyaba la elaboración de consensos para la prevención de hechos de violencia, articulando iniciativas con los comités mixtos en caso de ser oportuno.

A fines de 2015, se crea en el Ministerio de Salud el Programa de Prevención, Salud y Seguridad en el Trabajo,¹² equipo técnico de carácter operativo es velar por el cumplimiento de la normativa vigente en las instituciones de salud dependientes de esa jurisdicción.

En 2016, se produce un “nudo” (un cambio en el hacer –o no hacer–) del Estado en cuanto al impulso de los espacios mixtos sin que esto se sustente en una derogación del marco legal provincial ni de las resoluciones ministeriales

11 Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires. Programa de Prevención y Asistencia Médico Legal en Salud Pública. Ver: <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/asistenciamedicolegal/>

12 Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires. Delegación de la Dirección Provincial de Administración del Capital Humano. Programa de Prevención, Salud y Seguridad en el Trabajo. Ver: <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/psst/>

o disposiciones a nivel hospitalario. Se interrumpen las capacitaciones, se discontinúa el funcionamiento de la Comisión Jurisdiccional Mixta –por falta de designación de los representantes estatales o por su ausencia en las reuniones– y dejan de funcionar la mayoría de los comités mixtos por similares causas. En cambio, se implementan nuevas iniciativas como el Programa Hospitales Humanizados, que pone el acento en contar con personal capacitado en las áreas de Gestión de Recursos Humanos para intervenir como mediadores en conflictos. Estos lineamientos son coherentes con los de la OMS solo en parte, pues descartan la participación en espacios mixtos y el reconocimiento del rol de los delegados y las delegadas gremiales en temas de salud y seguridad en el trabajo. Esta situación se mantiene con algunas variables hasta mediados de 2018, fecha de elaboración de este artículo.

La participación como derecho

Recuperamos en este apartado los aportes que sustentan nuestra convicción en cuanto a la necesidad de asegurar el ejercicio del derecho a la salud y el bienestar a través del efectivo aporte de quienes trabajan en las instituciones de salud, único medio para lograr construir condiciones dignas de trabajo en los hospitales provinciales. Su participación es requisito indispensable para brindar un servicio de calidad a la comunidad.

Diversos autores, a nivel internacional y nacional, coinciden en que la participación de los trabajadores en la gestión organizacional de salud y seguridad es hacer efectivo el ejercicio de su derecho a la salud y la vida:

Habría que considerar la participación como consustancial al derecho a la salud, ya que la plena realización del potencial de vida sana de una persona implica el derecho a no verse sometida a la imposición de riesgos no deseados y, por tanto, a ser tenida en cuenta en la toma de decisiones que pueden condicionar su salud (Boix y Vogel, 2003, p. 115).

La participación de los trabajadores puede definirse como toda forma de gestionar la producción de la empresa donde toman parte o están asociados los trabajadores. También es posible concebirla como un conjunto de procedimientos formales e informales instituidos y creados de tal modo, que permiten a los trabajadores y a sus representantes influir en los procesos de definición de todas las materias relacionadas con las condiciones de trabajo, en general, y de la salud y seguridad, en particular. (...) es un modo de ejercer uno de los derechos fundamentales de las personas: el derecho a la vida (Rodríguez, 2009, p. 111).

Ahora bien, el reconocimiento del derecho a participar implica un serio desafío para el diseño y la implementación de las políticas públicas, desafío que se concreta en cada acción y en cada espacio, y que crece con relación a la diversidad y multiplicidad de actores involucrados. Intentaremos dialogar con los aportes de diversos autores al respecto en el análisis del caso que nos ocupa.

Joan Subirats Humet y otros (2008) describen los ciclos de políticas públicas como manifestación de la deliberación en la sociedad en torno de problemas que forman parte del debate público y que, cuando se estructuran en tanto como prioridades sociales impulsadas por algunos actores sociales, se integran a la agenda pública. Afirman que los objetivos de las políticas públicas no son unívocos ni fáciles de definir debido al complejo entramado de actores e intereses en juego. Ponen el acento en el análisis del entorno de la implementación, en lo local. Consideran que en este nivel las políticas –diseñadas por quienes no se involucran en su implementación– se redefinen: en cada territorio, los actores locales se apropian de la política pública, generan ajustes y reformulaciones para dar respuestas a necesidades locales. Lo hacen tomando en cuenta el cumplimiento de objetivos generales y también de los propios, de sus territorios, y contemplando los recursos de los que disponen. Valoran el ámbito local pues, a su entender, permite innovación, conformación de alianzas y adquisición de capacidades de articulación para aprovechar oportunidades, identificadas por los actores locales en contextos de cercanía.

Una ley provincial y su decreto reglamentario¹³ establecen pautas generales de cumplimiento obligatorio a nivel jurisdiccional y no obligatorio a nivel distrital e institucional. La política pública establecida en el marco legal vigente desde 2010 se redefine en cada ministerio, en cada distrito educativo, en cada hospital y adquiere formatos, modalidades de funcionamiento diferentes, aborda problemas distintos, encuentra soluciones particulares. Por ende, no hay posibilidades de establecer parámetros únicos para valorar los alcances de los espacios mixtos constituidos a nivel local. Son los actores locales que representan al Estado provincial, los funcionarios, las funcionarias y los equipos técnico-profesionales con responsabilidad en la temática quienes han debido asumir el desafío de asegurar la concreción de los espacios de participación y habilitar la deliberación sobre la GSS en las organizaciones estatales, con los recursos disponibles y en tiempos definidos por la negociación con los actores gremiales del nivel local. Este proceso de negociación implica el juego político en términos de influencias recíprocas y ejercicio de poder y, por ende, resultados diversos y particulares en cada contexto local.

Nerio Neirotti (2016) afirma que es justamente este rasgo de la implementación de las políticas públicas el que favorece el empoderamiento de los participantes y las participantes y la incorporación de sus aportes para el mejoramiento del desempeño estatal. Entiende la participación como un aporte a la construcción de ciudadanía, condición para el ejercicio democrático y la afirmación de los derechos humanos y la mejora institucional. En lo referido a esta política pública, recuperar el saber del personal sobre la organización del trabajo y las condiciones en que su labor se realiza favorecería el fortalecimiento institucional a la vez que reconocería a los trabajadores y las trabajadoras no como destinatarios, destinatarias, clientes, clientas, beneficiarios o beneficiarias de la acción estatal, sino como sujetos activos en el ejercicio de sus derechos.

13 La Ley Provincial N° 14226/2011 sobre la participación de los trabajadores en salud y seguridad en el empleo público (publicada en el Boletín Oficial N° 26521 del 25 de enero de 2011) y el Decreto N° 120/11, reglamentario de la mencionada Ley.

El enfoque de derechos en políticas públicas implica el reconocimiento de la diversidad de actores. En este caso, son actores activos los funcionarios y las funcionarias locales –equipos de Dirección de cada hospital– y los representantes y las representantes gremiales, así como el personal proveniente de áreas con responsabilidades en cuanto la GSS, designado por la Dirección de cada hospital como parte de la representación estatal en el comité. Se constituyen así espacios de participación, de carácter intersectorial e interdisciplinario, que convocan a actores institucionales –con diversa formación profesional y de prácticas distintas de acuerdo con su inserción laboral y con posicionamiento y esquemas de valor diversos– a llevar adelante acciones sinérgicas para dar cumplimiento a los objetivos de la política pública a nivel local. La participación en estos espacios locales requiere a todos los involucrados el desarrollo de nuevas habilidades, en particular la comunicación y el trabajo colaborativo para encarar problemas caracterizados por su complejidad y dificultad de resolución y con impacto sobre la vida y la salud del conjunto del personal de las instituciones de salud.

Amaya (2011) reconoce al Estado como productor simbólico de identidad que, a través de sus acciones, busca el acceso igualitario a la satisfacción de necesidades y a la participación en las decisiones públicas como un modo de fortalecimiento de la democracia. Destaca un aspecto de su rol en la ejecución de las políticas: su responsabilidad en garantizar la articulación entre actores y asegurar el acceso a la información como un requisito imprescindible para que tengan lugar los procesos participativos. En la política en cuestión, el Estado asume el nombrar la participación de los trabajadores y las trabajadoras como política pública, así crea, a través de su discurso, la posibilidad de efectivizar espacios de participación y reconoce derechos de acceso a la información y la consulta para la toma de decisiones que puedan afectar a los trabajadores y las trabajadoras. Es el Estado quien instituye la articulación con los representantes y las representantes de las organizaciones gremiales, los asesores y las asesoras técnico-profesionales y los funcionarios y las funcionarias de los diversos niveles. De esta forma, a partir del consenso que favoreció la promulgación de la ley, se construyó un discurso estatal, plasmado en el marco normativo y en intervenciones de funcionarios y funcionarias de alto nivel y de los dirigentes

y las dirigentes de las organizaciones gremiales, que establece como deseable un modo de funcionamiento de la Administración Pública provincial. Sostiene que la participación en salud y seguridad mejora el funcionamiento institucional y fortalece la democracia. Los comités mixtos se han incorporado progresivamente a lo largo de estos diez años en el vocabulario y el imaginario de funcionarios, funcionarias, dirigentes gremiales, delegados, delegadas, trabajadores y trabajadoras.

Adriana Clemente (2016) explica que la acción de grupos organizados –que actúan como factor de presión o de convalidación de las políticas públicas– construyen a nivel local escenarios complejos, contradictorios, que reproducen las tensiones y pujas del nivel macro. La autora considera que la participación social puede ser definida como la prosecución de un interés que hace que los sujetos individuales actúen como sujetos sociales y colectivicen sus estrategias para alcanzar sus objetivos. El hecho participativo se entiende como vehículo para, los actores implicados en el proceso coinciden en la expectativa de que su interés e involucramiento alcanzará un resultado de beneficio colectivo. En el caso de los delegados y las delegadas gremiales, como representantes de los trabajadores y las trabajadoras, su rol es ser la voz de sus representados y representadas en el comité. Quienes les hacen llegar sus problemas y propuestas o reclamos de una solución esperan obtener de la intervención de su representante un resultado en términos concretos: el cambio de la situación problema, para sí y para el resto de los afectados. En temas de salud y seguridad, los problemas –condiciones laborales inadecuadas– impactan sobre grupos de trabajadores y trabajadoras al igual que las soluciones. El carácter colectivo de los reclamos es evidente tanto para trabajadores, trabajadoras, delegados y delegadas como para los funcionarios estatales. Sin embargo, alerta sobre el efecto de la participación: podría constituirse como instrumento de transformación o de adaptación. Considera que en este tipo de procesos las dos lógicas contrapuestas se encarnarían en los actores involucrados en estos espacios participativos. Se debería abordar entonces la tensión entre la tendencia a la adaptación o hacia la transformación manifiesta en la modalidad de la participación de cada actor en el espacio mixto.

María Laura Pagani (2012) propone la denominación “participación ciudadana” para “un tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos penetran en el Estado”. (p. 22). Concibe la participación ciudadana como un complemento de la democracia representativa, entendiendo que existen intereses que no se integran en el sistema tradicional de los partidos políticos. Para la autora, la mirada de la participación en la política pública constituye un instrumento para democratizar el Estado –en la medida en que abarca desde la definición de prioridades, la asignación de recursos, la toma de decisiones y evaluación de las intervenciones– a la vez que amplía las bases de la ciudadanía y mejora los servicios públicos, ya que permite superar las dificultades de la burocracia estatal y mejorar el uso de recursos. Estima que su impulso desde el Estado se modifica en forma evidente según los distintos momentos políticos: en ciertos períodos es reivindicada como forma de profundización de la democracia que aporta al mejoramiento y eficiencia estatal y permite la recuperación del carácter público del Estado, mientras que en otros, es negada o bloqueada, ya que se la acusa de ser generadora de desestabilización social. Este enfoque podría corresponder al “nudo” producido en 2016.

Horacio Cao (2011) analiza las características de los gobiernos que expresan una ideología nacional y popular, entre los que incluye las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Sostiene que este tipo de gobiernos construye alianzas con actores sociales en busca de asegurar la gobernabilidad y gobernanza imprescindibles para la implementación de sus políticas públicas. Afirma que los trabajadores estatales son considerados en estos gobiernos aliados necesarios.

Dentro de los actores populares, párrafo aparte merece el caso de las organizaciones de empleados públicos. En el tema que nos ocupa ellos son un elemento central de la implantación del nuevo modelo de gestión pública, ya que sus intereses están en consonancia con los del gobierno nacional popular, al menos en lo que hace al mayor poder para el Estado (Cao, 2011, p. 132).

La política provincial –y el cuerpo legal en la que se plasmó en 2010– es producto de este modelo de gestión pública, que se sustenta en el consenso y el respeto del derecho a la participación de los trabajadores y las trabajadoras a través de sus representantes.

María Bonicatto y Mercedes Iparraguirre (2016) analizan los desafíos planteados a partir del 10 de diciembre de 2015 para los procesos de implementación de políticas públicas. Reflexionan sobre las dificultades de la toma de decisiones a nivel local generadas a partir del cambio de partido político en el Ejecutivo y la incertidumbre sobre la continuidad o no de las políticas a partir de la direccionalidad propuesta por los nuevos responsables. Estimaban que los actores involucrados a nivel local, nuevos funcionarios responsables de la gestión de políticas y sus equipos se enfrentarían al desafío de la toma de decisiones en tiempos cortos y que, en tal situación, resultaría de interés implementar mesas de trabajo donde actores institucionales logren espacios de entendimiento, de potenciación de la memoria institucional, para comprender lo que está en marcha y, eventualmente, introducir innovaciones. Esta modalidad no fue implementada en el Ministerio de Salud de la provincia. El cambio de gestión implicó la clara interrupción de las acciones llevada a cabo hasta diciembre de 2015 al respecto de la participación en los espacios previstos por el marco normativo vigente.

Joaquim Brugue (2011) plantea que la acción política podría generar modelos de convivencia en los que los diferentes actores puedan compartir un proyecto común, sostenido en relaciones de dependencia recíproca y reconocimiento mutuo. Su enfoque pone el acento en el sentido de solidaridad entre actores que podrían vincularse no desde la confrontación de intereses contrapuestos, sino como ciudadanos y ciudadanas que asumen la responsabilidad de gobernar su propia realidad. Los conflictos devienen, en esta perspectiva, oportunidades para cooperar en un proceso de transformación colectiva hacia un destino compartido. Los aportes de Brugue iluminan nuestro análisis de las relaciones que se establecen en los comités mixtos hospitalarios.

La tensión conflicto-consenso sería, desde este punto de vista, necesaria para la vida democrática en el espacio local y el debate entre actores en este nivel la ocasión que posibilita la construcción de nuevos modos de convivencia en el hospital. En este tipo de intercambio, según el autor, los ciudadanos y las ciudadanas convencen y son convencidos, comunican sus opiniones y argumentan desde sus propios puntos de vista. Esto permitiría decisiones razonadas y revisables en un proceso necesariamente dinámico y que implica, a través del respeto mutuo, la minimización de las diferencias y los desacuerdos en función de dar prioridad al trabajo cooperativo y el logro de acuerdos. La modalidad de democracia deliberativa generaría así mejores políticas, más eficientes en la medida en que aumenta la comprensión de la realidad, la legitimidad de las decisiones, y la identificación de errores y limitaciones:

Un proceso de deliberación es un diálogo constructivo: un proceso durante el cual se intercambian argumentos y razones con la finalidad de tomar una decisión concreta. (...) un diálogo que evite tanto el monólogo (una ficción discursiva en la que la decisión está en manos de unos pocos) como el chismorreo (una charla informal y solapada donde no es necesario alcanzar ningún resultado operativo concreto (Brugue, 2011, p: 377).

Resulta imprescindible indagar en qué medida los espacios mixtos hospitalarios alcanzan las características deseables según este autor: asegurar la información y comunicación, escuchar a la diversidad de los participantes y respetar reglas consensuadas, contar con materiales y espacios adecuados, con calendarios de trabajo conocidos y convocatorias con la debida anticipación y si los participantes han podido identificar y evaluar su influencia en las decisiones. Es clave analizar en la implementación de estos espacios cuáles son las pautas de comportamiento, cómo se abordan los conflictos en cuanto a valores y posiciones y en lo que se refiere a la construcción de consensos, la forma de expresión de las diversas posiciones y el modo de los debates, en particular si se asegura el respeto mutuo aún con quienes se mantienen desacuerdos.

Mabel Burin y otros (2008) consideran el carácter relacional del poder en tanto posibilidad de influir sobre el comportamiento de otros individuos o grupos y cohesionarlos alrededor de fines acordados organizando recursos. Su aporte resulta pertinente para el análisis de las relaciones de poder en los comités mixtos hospitalarios. Plantean que si bien existen resultados acordados (cambiar algo o regular los cambios), las relaciones de influencia entre quienes forman parte del espacio no excluyen la predominancia de unos sobre otros. Según los autores, la participación en organizaciones piramidales –como los hospitales– se enfrenta a los desafíos de lidiar con una estructura en la que ciertas personas con investidura formal de autoridad administran y deciden sobre el uso de los recursos y el personal a su cargo. El liderazgo, construido en estos contextos por quienes tienen la capacidad y voluntad de convocar a otros a involucrarse y participar a través de propuestas innovadoras puede o no ser ejercido por las autoridades formales. Quien logra construir este liderazgo generaría, según ellos, una fuerte identificación y cohesión en el grupo y la modificación de conductas con respecto a la situación que deben enfrentar. Los autores entienden que la participación es ejercicio de una cuota de poder ejercido por cada participante. Afirmar que, en las organizaciones participativas, el poder está orientado hacia la distribución más equitativa de las relaciones entre las partes, una horizontalización de la gestión que determina la limitación del poder personalista y la extensión del poder en tanto acción colectiva basada en el consenso y el trabajo conjunto. La participación es efectiva cuando los miembros de la organización a través de sus acciones ejercen poder en los procesos de la vida institucional y se sustenta en la colaboración y negociación permanentes entre partes, con su consecuencia en la generación de vínculos de confianza recíproca y la satisfacción de necesidades mutuas. Por ende, el análisis del liderazgo y de quién o quiénes lo ejercen permitirá comprender mejor el juego de poder en estos espacios de participación.

Los hospitales son instituciones piramidales que, en el marco de las transformaciones de las políticas públicas, han sufrido procesos marcados por la incertidumbre con consecuencias sobre el conjunto de los actores institucionales, tanto en lo atinente a las exigencias en el desempeño de su tarea como en

los efectos sobre su vida y su salud. La generación de espacios de participación en salud y seguridad en el trabajo en este tipo de organizaciones pondría en cuestión el ejercicio de la autoridad por quienes asumen la Dirección o las jefaturas y podría facilitar la generación de liderazgos novedosos. Tal como indican los autores, la efectividad de la participación estará relacionada a la efectiva influencia de los espacios mixtos en la vida institucional. Por ende, los logros del proceso participativo en cuanto a mejoras en la gestión de salud y seguridad hospitalaria devienen un indicador de la efectividad de la participación.

Entre los propósitos que motivan este trabajo está el interés por conocer qué impulsa a los delegados y las delegadas gremiales que asumen la representación de otros trabajadores y otras trabajadoras en los espacios mixtos. Entendemos que para abordar el tema de la identidad y la motivación de los actores no es conveniente limitarse al enfoque desde los intereses, tal como plantea Craig Calhoun (1999). Siguiendo al autor, consideramos que la construcción de identidades e intereses de quienes participan en acciones colectivas es un proceso que tiene lugar en dos niveles –individual y colectivo– al mismo tiempo y sin que estos dos niveles puedan ser claramente diferenciados. Desde este punto de vista, resulta imprescindible reconocer a las personas que se involucran en las acciones colectivas e indagar cómo se transforman al involucrarse en ella, para poder abordar luego a la cuestión de la representación.

Ackermann y Morel (citados en María Paula Morel, s.f.) analizaron la subjetivización política en el contexto de una etapa de no centralidad de la política estatal y se preguntan por la posibilidad de que se produjera la subjetivización política en el Estado a partir de un discurso político centrado en el imperio de los derechos, en la aspiración a la construcción de lo común como objeto del pensamiento estatal en la que fuera posible articular lo particular y lo universal. Su aporte nos indujo a reflexionar sobre la subjetivización política que esta experiencia participativa genera, en todos los participantes y en particular en los delegados y las delegadas gremiales tomando en cuenta que el proceso que analizamos atravesó dos escenarios claramente diferentes en cuanto a las orientaciones de las políticas públicas ministeriales.

Al respecto, recuperamos también los aportes de Abad y Cantarelli (s.f.) que plantean dos modalidades de la subjetividad estatal: un modo responsable de habitar el Estado en contraposición a lo que denominan “subjetividad demandante”. Definen la “subjetividad responsable” para habitar el Estado como una modalidad política de construcción subjetiva que implica desarrollar capacidades para la historización, construcción, articulación, imaginación y construcción de sentidos específicos para nociones tales como proyecto, norma, compañeros, compañeras y tarea. Estas operaciones favorecerían los procesos de autonomía y el reconocimiento de los trabajadores y las trabajadoras estatales de sus responsabilidades y del sentido de estas. La responsabilidad estatal se sustenta, así, en una “decisión de cuidar lo común” (Abad, S y Cantarelli, s.f., p. 113). Intentaremos aportar al análisis de la subjetividad de quienes asumen la representación de los trabajadores hospitalarios y las trabajadoras hospitalarias en los espacios mixtos más adelante.

Según Père Boix y Laurent Voguel (2003), las experiencias de participación presentan elementos en común que han ido configurando la “cultura sindical” en salud laboral: la prevención como objetivo prioritario, la participación como instrumento indispensable, la autonomía sindical como condición necesaria, la integración de conocimientos como metodología y la mejora de las condiciones de trabajo como finalidad. Los trabajos de estos autores han tenido fuerte influencia a nivel nacional tanto a nivel académico como entre las organizaciones gremiales.

Jairo Ernesto Luna García (2002) analiza la participación en espacios mixtos en su país. Identifica como obstáculo la hegemonía de un paradigma ingenieril y medicalizado. En nuestro caso, la hegemonía del saber técnico-profesional en los hospitales se justifica en la complejidad que caracteriza a estas instituciones de salud en las que la tecnología y el saber hiperespecializado propio del avance científico-tecnológico juegan un rol predominante en el proceso de atención. Sin embargo, los vínculos entre personas son un factor que determina la calidad de atención percibida por los usuarios y las usuarias. Los trabajadores y las trabajadoras tanto por su trato directo con los usuarios y las

usuarias como por su rol en cuanto a asegurar el funcionamiento de las áreas administrativas y el mantenimiento de las estructuras y equipamientos poseen un saber propio. Esta tensión por el reconocimiento de primacías de saber merece ser parte de nuestras reflexiones.

Una de las conclusiones de Luna García es la relevancia de la influencia de personas comprometidas con la temática para asegurar la continuidad de los espacios mixtos a nivel local:

La sostenibilidad de las prácticas participativas en Salud Laboral es limitada, dependiendo más de personas destacadas, comprometidas con esta problemática que de la existencia de una capa de activistas y dirigentes, dotados de políticas y planes claros, que jueguen un papel de grupo de presión más claro para el fortalecimiento de la política pública como política de Estado (Luna García, 2002, p. 84).

Aportes para la evaluación de la política pública

Se recuperan aquí los resultados y las conclusiones de la investigación publicada por el Programa de Educación Permanente en Salud y Trabajo a fines del 2012 sobre el funcionamiento de los comités mixtos hospitalarios (Horrac, García y Occhi, 2012). Esta investigación sistematiza datos de una muestra de 59 comités, en proceso de constitución, en funcionamiento o que habían interrumpido su funcionamiento. Los datos se obtuvieron de fuentes primarias –encuesta estandarizada respondida por 36 comités, entrevistas individuales semiestructuradas a miembros de 12 comités (5 directores de hospital, 3 jefes de áreas o servicios, 4 delegados gremiales), la observación directa de reuniones de 4 comités y de talleres en los que participaron miembros de 42 comités– y secundarias –documentos elaborados por miembros de 50 comités durante jornadas de capacitación entre junio y julio 2012–.

En cuanto a la constitución y el encuadre de funcionamiento de los comités, se afirma la importancia de la designación formal de todos los miembros a través de una disposición firmada por la máxima autoridad hospitalaria como un modo de reconocimiento de la legitimidad de dicho espacio y reaseguro que habilita la participación institucional del comité. La periodicidad de las reuniones aparece como un factor clave: la experiencia demostraba que los encuentros semanales favorecen la consolidación del grupo y el establecimiento de una dinámica de trabajo efectiva. Así mismo, la duración de las reuniones debiera ser de más de una hora, según los encuestados. El tiempo disponible por fuera de las reuniones para las tareas a cargo de los miembros del comité resulta para sus miembros un requisito para asegurar el cumplimiento de las acciones consensuadas y el seguimiento de sus recomendaciones. La disponibilidad de un espacio de reunión asegurado por la Dirección es reconocida como un factor de apoyo a la concreción de las reuniones.

La asistencia de todos los miembros designados resulta un requisito para asegurar un abordaje adecuado y efectivo de las complejas temáticas que abordan los comités. No lograr el quórum –requisito– constituye una amenaza para la continuidad del funcionamiento de los comités. Esta situación ha generado una práctica no prevista en la normativa, que es la realización de reuniones sin quórum entre los miembros que asisten a las reuniones, mayoritariamente delegados y delegadas gremiales que aseguran así la continuidad a las tareas. Las actas en tanto documento escrito que atestigua la realización de reuniones –con quórum– son el testimonio del funcionamiento y vida del espacio mixto. Su rol como elementos que aportan a la construcción de memoria e historicidad del comité, que permite el ordenamiento y la continuidad de los temas abordados. Su análisis permite la identificación de los posicionamientos de cada miembro, el proceso de construcción del consenso, y el seguimiento de las gestiones iniciadas. Su difusión al conjunto de los trabajadores y las trabajadoras es considerada necesaria para asegurar la transparencia. El estudio realizado permite confirmar la importancia del desempeño de quienes ejercen la presidencia y la secretaría en cada comité: influyen en la dinámica de funcionamiento, en el modo de encarar los debates y en la

construcción de consenso. Quienes asumen un rol activo en la coordinación de las reuniones hacen circular la palabra entre los miembros construyen un liderazgo de carácter democrático que favorece la participación grupal en la toma de decisiones. La tarea del secretario –convocar a reuniones, difundir el orden del día y tomar notas o grabar para la posterior elaboración de actas– es clave para asegurar la información y la participación de los miembros, así como el archivo de la documentación del comité.

Por otra parte, se estima que la mera conformación del espacio mixto no asegura la efectiva participación y el intercambio de las distintas miradas y que el compromiso de los miembros se evidencia en: asistencia a las reuniones, la participación activa con actitud de diálogo, la superación de la queja como forma de denuncia de problemas, y su reemplazo por intervenciones focalizadas y pertinentes de modo de cooperar en la formulación de problemas y búsquedas de consensos. La demanda oportuna y la puesta en común de la información disponible aparecen como un requisito para el avance del diálogo constructivo en el espacio mixto. La comunicación y el intercambio de información por fuera de las reuniones entre los miembros del comité son consideradas imprescindibles por algunos entrevistados y algunas entrevistadas; consideran el apoyo externo como una necesidad en el proceso de maduración grupal y orientación a la tarea. La capacitación es un factor que los delegados y las delegadas miembros de los comités reconocen como decisiva para su desempeño. En cuanto a la participación de los comités en la gestión hospitalaria en aquellas cuestiones vinculadas a la salud y seguridad, los comités no elaboraron un plan de trabajo. Los entrevistados y las entrevistadas en forma unánime reconocen la importancia de formular un plan de trabajo anual con definición de prioridades, el diagnóstico de la situación inicial sobre la que se interviene, la definición de acciones, responsables, plazos de tiempo, y la evaluación una vez implementadas. Sin embargo, informan que las demandas de intervención urgente y la complejidad de las gestiones a realizar para dar curso a las recomendaciones o propuestas de acción del comité dificultan su realización. Si bien los comités cuentan con un procedimiento

para la identificación de peligros, evaluación de riesgos y elaboración de un plan de acción, su implementación resulta una alta exigencia para la mayoría de los espacios mixtos; muchos no disponen de miembros capacitados y quienes participan no pueden disponer de tiempo por fuera de las reuniones para realizar estudios sistemáticos de las condiciones de trabajo en los diversos sectores hospitalarios.

El reconocimiento y la aceptación del rol de los comités por parte de las direcciones hospitalarias no se limitan a la elaboración de la disposición de conformación, sino también en la designación de representantes estatales de los diversos servicios. Además, el equipo de Dirección debe designar a uno de sus miembros y asegurar su asistencia. La presencia en las reuniones de una persona que ocupa la Dirección fue reconocida por los entrevistados y las entrevistadas como un facilitador para la implementación de las recomendaciones del comité, en particular para la disminución de tiempos, pues el debate y el consenso con la máxima autoridad presente daba mayor legitimidad a los acuerdos y favorecía el involucramiento de los jefes y las jefas de sectores responsables de la implementación de mejoras. En las entrevistas realizadas, se resalta la importancia de que los directores y las directoras compartan información para el análisis de problemas y formulación de propuestas de mejora consensuadas. También se evidencia la permanente reflexión en los espacios mixtos sobre los alcances de sus intervenciones: diferenciar su función (recomendar) de las responsabilidades de ejecución a cargo de las máximas autoridades hospitalarias. El estudio informa que los comités encaran acciones basadas en la iniciativa y compromiso de sus miembros en articulación con otros actores hospitalarios, utilizando para ello los recursos propios de la institución, en algunos casos con escasa intervención de las autoridades hospitalarias y con base en las iniciativas de delegados, delegadas o personal de diversos servicios hospitalarios. El escaso reconocimiento de su actuación y logros por parte del conjunto de los trabajadores y las trabajadoras resultaba preocupante para la mayoría de los entrevistados y las entrevistadas. Argumentan que todos los esfuerzos realizados para comunicar sus acciones

—desde carteleras hasta blogs informativos— no logran los resultados esperados. Esta situación incrementa la desconfianza de muchos trabajadores y muchas trabajadoras sobre su efectividad. De acuerdo con la experiencia de los consultados y las consultadas, el modo más efectivo de comunicación con el conjunto de los trabajadores hospitalarios y las trabajadoras hospitalarias es visitar los lugares de trabajo y charlar con quienes estén presentes, mostrar y comentar la normativa vigente, los mapas de riesgos elaborados, informar los días y horarios de reunión, los logros alcanzados por el comité. Estas recorridas son reconocidas por los delegados y las delegadas gremiales como un modo de fortalecer su rol.

A modo de síntesis, podemos recuperar de esta investigación algunas conclusiones generales: el conjunto de los miembros y las miembros de estos espacios reconoce el espacio como una posibilidad de intercambio y diálogo y un proceso de aprendizaje individual y colectivo. Plantean y se interesan por una formación continua que les permita comprender y actuar eficazmente sobre la realidad a transformar; consideran al saber especializado técnico-profesional como un aporte necesario para los comités mixtos debido a la complejidad de las instituciones hospitalarias. Estiman que para poder formular propuestas fundadas se requiere contar con información adecuada y valoran los diversos puntos de mira de los problemas analizados. La exigencia del trabajo hospitalario no favorece la asistencia a las reuniones y esto es reconocido como una debilidad. Las características del trabajo hospitalario se imprimen en el funcionamiento de los comités: fuerte demanda de intervención en urgencia, por lo cual planificar, realizar el seguimiento de las acciones y evaluar resultados resulta una exigencia difícil de asumir. Sin embargo, reconocen que seguimiento y evaluación de las acciones encaradas son fundamentales para consolidar el comité. Así también, perciben que comunicar y mostrar resultados es clave para lograr el necesario reconocimiento del conjunto de los trabajadores.

Reflexiones finales

La política pública construida en el período histórico 2008-2015 –que Cao identifica los gobiernos de ideología nacional y popular– se estructura sobre una alianza con las organizaciones de empleados públicos para asegurar gobernabilidad y gobernanza, característica propia de estos gobiernos. La participación así entendida habilita cierta democratización del Estado –en términos de Pagani–, pues el accionar del Estado es puesto en debate con quienes representan a los trabajadores y las trabajadoras estatales.

El cambio de gobierno que tuvo lugar en 2015 descarta esta alianza en los términos y alcances en los que se planteó en el período anterior. Por lo cual, si bien el discurso plantea la importancia del diálogo, en la práctica lo desestima desconociendo en su accionar el derecho a la participación y la defensa de la salud del personal hospitalario. Entre 2016 y 2018 no se generaron ni a nivel central ni a nivel local por parte de las autoridades estatales iniciativas de constituir espacios de entendimiento que permitan rescatar la memoria institucional y recuperar los saberes institucionales y gremiales sobre salud y seguridad en el trabajo.

Cabe indicar, como reflexión sobre el cumplimiento de las responsabilidades estatales, que la Argentina ha firmado el convenio 155 de la OIT en el que se establecen las funciones de los delegados y las delegadas de prevención y de los comités y que ha formulado sus propias directrices nacionales para los sistemas de gestión en salud y seguridad en las que se reconoce que es el empleador quien debe viabilizar la creación y la sostenibilidad de los comités, así como su involucramiento en la planificación de las acciones de capacitación, en la elaboración de diagnósticos y formulación de planes y programas de trabajo, ante cambios en los procedimientos de trabajo, en la investigación de accidentes, incidentes, enfermedades y dolencias. El no cumplimiento de estas obligaciones implica el incumplimiento de los acuerdos internacionales ratificados por el país.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, los establecimientos dependientes de la Administración Pública provincial se distribuyen en todo el territorio provincial, con medio millón de trabajadores y trabajadoras de muy diversos perfiles y puestos, que se desempeñan en condiciones disímiles. El régimen del Autoseguro presenta serias dificultades de gerenciamiento, pues exige centralización de datos y decisiones con programas transversales a toda la Administración Pública. Los recursos insuficientes y la escasez de personal competente en la temática a nivel de las jurisdicciones y a nivel local dificultan la implementación de acciones preventivas de carácter centralizado. La heterogeneidad de características de las diversas jurisdicciones y las diferencias de recursos requiere contar con equipos capacitados para hacer frente a ese desafío en cada jurisdicción.

En este contexto, la legislación provincial vigente desde 2010 reconoce la dinámica participativa como necesaria para la mejora del desempeño de las instituciones estatales y genera espacios para la deliberación a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas en cuanto a salud y seguridad en el empleo público provincial. Las funciones atribuidas a los comités mixtos habilitan su participación para la elaboración de diagnósticos, la definición de planes de acción y el seguimiento, el impulso y evaluación de capacitaciones en temas de salud y seguridad, la investigación de accidentes, el análisis de datos estadísticos con relación a accidentes y enfermedades de los trabajadores, el acompañamiento de inspecciones externas y la realización de visitas a los lugares de trabajo para realizar identificación de peligros y evaluación de riesgos.

El carácter multiactorial, intersectorial e interdisciplinario de los comités mixtos facilita las innovaciones. La articulación de actores y saberes permite aprovechar oportunidades de acuerdo con una lectura consensuada del escenario institucional, proceso que favorece el fortalecimiento institucional.

Las organizaciones gremiales que participaron activamente en el proceso anterior al cambio de gestión en 2016 reconocen el conflicto que implica la

defensa de la salud de los trabajadores y las trabajadoras estatales y también valoran la construcción de consensos plasmados en la Ley N° 14226 y su decreto reglamentario. Lo asumen en su accionar político: mantienen el reclamo de la constitución y funcionamiento regular de los espacios mixtos tanto a nivel provincial, (CoMiSaSEP) como en cada jurisdicción (CJM) y de los comités mixtos en los hospitales provinciales; expresan su interés en la temática en sus publicaciones; realizan acciones: implementan cursos de formación en salud y seguridad en el trabajo para sus delegados, delegadas, afiliados y afiliadas.

La práctica de los delegados y las delegadas gremiales que han participado en los comités mixtos, más allá de su pertenencia a diferentes organizaciones tiene rasgos distintivos. Asumen la representación de los trabajadores y las trabajadoras como ejercicio de un derecho que reconocen y valoran: poder hacer oír su voz en el espacio mixto. Su rol se diferencia de la demanda es propositivo; se estructura alrededor del interés por la defensa de sus compañeros y compañeras y la decisión de no antagonizar con los demás delegados y las demás delegadas, en las expectativas de logros por la acción conjunta en el comité, a pesar de la conciencia de las limitaciones del espacio mixto, cuya continuidad defienden. Valoran el intercambio con el personal directivo y las jefaturas como una fortaleza del espacio mixto y consideran posible el trabajo conjunto con base en intereses comunes: sostener el funcionamiento del hospital.

La implementación de espacios de participación en los hospitales públicos –cuya función hacia la satisfacción externa direcciona las prácticas y desestima la atención de la situación de sus trabajadores y trabajadoras– constituye una innovación que exige desarrollar habilidades de diálogo para el conjunto de los involucrados con base en el reconocimiento de los derechos a la participación y a la salud de los trabajadores y las trabajadoras. Es un proceso que requiere de una planificación estratégica y de esfuerzos articulados, pues implica un cambio cultural. Este proceso ha sido discontinuado por el cambio de orientación de la política estatal.

Los hospitales públicos han vivido y sobrevivido a sucesivas crisis y sostenido la atención en salud de la población que acude a ellos masivamente en períodos de empobrecimiento, como el actual. Este esfuerzo institucional ha sido sostenido en gran parte por su personal que padece las consecuencias de las exigencias laborales crecientes en condiciones que, probablemente hayan empeorado desde 2015, cuando el Ejecutivo Provincial reconoció el desgaste laboral del personal hospitalario.

El derecho a la salud y a la participación de los trabajadores hospitalarios y las trabajadoras hospitalarias estuvieron en juego. Recuperar la memoria del conjunto de actores involucrados a lo largo del ciclo de esta política pública ministerial –tanto a nivel central como en cada uno de los hospitales provinciales– y volver a impulsar acciones estatales en pos de la participación en consenso con las organizaciones gremiales del sector salud es el desafío que deberá asumir en un próximo ciclo la gestión ministerial desde un gobierno nacional y popular.

Bibliografía

- Abad, S. y Cantarelli, M. (s.f.) La ocupación del estado y las subjetividades a-estatales. Aportes para el debate. <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/08%20-%20Sebastian%20Abad%20y%20Mariana%20Cantarelli%20-%20La%20ocupacion%20del%20Estado%20y%20las%20subjetividades%20a-estatales.pdf>
- Aguilar Idáñez, M. J. (2001). Aspectos claves de la participación comunitaria en salud. En *La participación comunitaria en salud: ¿mito o realidad?* Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Aguilar, M. J. y Ander Egg, E. (1994). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires: Ed. Lumen.

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). La implementación de las políticas. México: Porrúa
- Amaya, P. (2011). La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción estatal. En P. Amaya y otros. El Estado y las Políticas Públicas en América Latina. La Plata: Universidad de La Plata. Recuperado de: <https://www.academica.org/000-027/256>
- Argentina. Ley Nacional N° 19.587/72. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17612/norma.htm>
- Argentina. Ley Nacional N° 23.551/88. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20993/texact.htm>
- Argentina. Ley Nacional N° 24.557/95. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27971/texact.htm>
- Argentina. Ley Provincial N° 12.913/2008. Recuperado de: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/content/view/full/172105/>
- Argentina. Ley Provincial N° 14.408/2012. Recuperado de: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2012/14408/11427>
- Argentina. Ley Provincial N° 14226/2011. Recuperado de: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2011/14226/2740>
- Argentina. Decreto N° 120-11. Reglamentario de la Ley N° 14226. Recuperado de: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2011/14226/2740>
- Argentina. Decreto N° 214/2006. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114315/texact.htm>

- Argentina. Decreto N° 923/2014. Recuperado de: https://www.gba.gob.ar/sites/default/files/empleopublico/archivos/Decreto_923_2014.pdf
- Argentina. Decreto N° 598/15. Recuperado de: <https://cicop.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/Decreto-de-Desgaste-Laboral-598-2015.pdf>
- Argentina. Decreto N° 58/15. Recuperado de: <http://atejunin.com.ar/wp-content/uploads/2015/03/Decreto-58-15-Agotamiento-Prematuro.pdf>
- Argentina, Superintendencia de Riesgos de Trabajo (2007a). *Aportes para el Debate de la Reforma de la Ley de Riesgos del Trabajo. La participación como instrumento de promoción al diálogo social*. La Plata: Ferrograf.
- Argentina, Superintendencia de Riesgos de Trabajo (2007b). Directrices Nacionales para los sistemas de gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Subgerencia de Prevención. *Grupo de Trabajo SRT-ILO OSH 2001. Resolución N° 523/2007*.
- Argentina, Superintendencia de Riesgos de Trabajo - ILO OSH 2001 (2007c). *Directrices Nacionales sobre los sistemas de gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo. (Res. S.R.T. N° 103/05)*.
- Argentina, Superintendencia de Riesgos del Trabajo - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2015). *II Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo para el período 2015 – 2019*. https://www.srt.gob.ar/wp-content/uploads/2018/09/IIESTRATEGIA_ARGENTINA_SST_2015-2019.pdf
- Bernazza, C. (2009). *Participación, protagonismo y representación social*. La Plata: Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/participacionprotagonismo.doc>
- Bernazza, C., Comotto, S. y Longo, G. (2015). Evaluando en clave pública:

- Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista de Estado y Políticas Públicas*, IV(III), pp. 17-36.
- Boix, P. y Vogel, L. (2003). *Participación de los Trabajadores*. Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (Comisiones Obreras). Bureau Technique Syndical Européen pour la Santé et la Sécurité.
- Bonicatto Iparraguirre (2016). *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago: Chile.
- Brugue, J. (2011). *Recuperar la democracia: de la tecnocracia y la especialización al diálogo y la participación*. En P. Amaya y otros. *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina*. La Plata: Universidad de La Plata.
- Brugue, J. (2011). Recuperar la política desde la deliberación. *Revista Internacional de Organizaciones*, nº 7. Universidad Autónoma de Barcelona. http://www.revista-rio.org/index.php/revista_rio/article/view/84/pdf
- Burin, D., Karl, I. y Levin, L. (2008). *Hacia una gestión participativa y eficaz*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Bustelo Ruesta, M. (1999). Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 4.
- Cao, H. (2011). *Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular*. Recuperado de: <https://www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/54-politicas-publicas.pdf>
- Clemente, A. (2016). *La participación como enfoque de intervención social*. En A. Rofman (Comp.), *Participación, Políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Cohen, E. y Rolando F. (1992) *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI.
- Comisiones Obreras de Castilla y León (2011). *Comités de Seguridad y salud Laboral. Participar para prevenir*. Valladolid: Secretaría de salud Laboral - Gráfica Santa María.
- Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) (2007). *Los Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo y la Participación de las Trabajadoras y Trabajadores*. Instituto Laboral Andino (ILA) Documento de trabajo, 8.
- Conte-Grand, A. y Rodríguez, C. (1999). Módulo IV: De la identificación de riesgos a la creación de ambientes sanos y seguros. En *Cobertura de los riesgos del trabajo: manual con experiencias actuales y alternativas*. Ginebra: OIT.
- Calhoun, C. J. (1999). El problema de la identidad en la acción colectiva (Traductor Auyero, J.). En C. J. Calhoun, J. Auyero y N. García Canclini y otros, *Caja de Herramientas. El lugar de la cultura en la sociología norteamericana* (pp. 77-114). Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Quilmes. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/68080010/Resumen-Craig-Calhoun-1999-El-problema-de-la-identidad-en-la-accion-colectiva>
- De Souza Minayo, M. C. (2004). *El desafío del conocimiento. Investigación cualitativa en salud*. Buenos Aires: Ed. Lugar.
- Fernández Ballesteros, R. (1996). *Evaluación de programas sociales*. Madrid: Síntesis.
- Giraudó, E., Korinfeld, S. y Mendizábal, N. (2003). Trabajo y salud: un campo permanente de reflexión e intervención. En D. Dei, *Gestión con el personal. Una alternativa al concepto de Recursos Humanos*. Noma Mena, Buenos

Aires ed.. Recuperado de: <https://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/Publicaciones%20P%C3%A1gina/La%20relaci%C3%B3n%20trabajo%20y%20salud.pdf>

Hernández Magallón, A. y Ramírez Martínez, G. (2012). El análisis del discurso: una herramienta para el estudio de las políticas públicas. *Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. Doceavo Número Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58418/51672>

Hernández Magallón. A. (s.f.). La metodología cualitativa y su importancia en el análisis de políticas públicas. *REDPOL, Acercamientos metodológicos y epistemológicos al análisis del Estado, del Gobierno y las Políticas Públicas*, 8. Recuperado el día 15 de junio de 2019 de: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yv02MxyRNM0J:redpol.azc.uam.mx/index.php/files/65/redpol_no08/50/

Horrac, B. y Cols. (2012). Comités Mixtos de Salud y Seguridad en el Trabajo en Hospitales de la Provincia de Buenos Aires. Programa de Educación Permanente en Salud y Trabajo. Subsecretaría de Coordinación y Atención de la Salud. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

Horrac, B., García M. y Occhi, M. J. (2012). Comités Mixtos de Salud y Seguridad en el Trabajo en Hospitales de la Provincia de Buenos Aires. Programa de Educación Permanente en Salud y Trabajo. Subsecretaría de Coordinación y Atención de la Salud. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/concursobialetmase/comits-mixtos-de-salud-y-seguridad-en-el-trabajo-en-hospitales-de-la-provincia-de-buenos-aires>

Horrac, B., Hourcouripe, I., Disipio, M. S, Occhi, M. J. y Vadurro, S. (2014). Funcionamiento actual de los CM de SST y su relación con la GSST en

los hospitales públicos provinciales. Estudio de 3 casos de la Región Sanitaria XI. Programa de Educación Permanente en Salud y Trabajo, Subsecretaría de Coordinación y Atención de la Salud, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/concursobialetmasse/a-funcionamiento-actual-de-los-comit-mixtos-de-sst-y-su-relacin-con-la-gsst-en-los-hospitales-pblicos-provinciales-estudio-de-3-casos-de-la-regin-sanitaria-xi>

Horrac, B., Disipio, M. S. y Occhi, M. J. (2015). Avances y nuevos desafíos en la implementación de los Comités Mixtos de Salud y Seguridad en Hospitales de la Provincia de Buenos Aires en el marco de la ley 14226. Programa de Educación Permanente en Salud y Trabajo. Subsecretaría de Coordinación y Atención de la Salud. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/10_Horrac.pdf

Horrac, B., Disipio, M. S., Occhi, M. J. y Piedigrossi, M. (2017). Participación y empoderamiento en los Comités Mixtos. Programa de Educación Permanente en Salud y Trabajo. Subsecretaría de Atención a la Salud de las personas. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: http://www.aset.org.ar/2017/ponencias/10_Horrac.pdf

Laurell, C. (1993). Para la investigación sobre la salud de los trabajadores. Serie PALTEX Salud y Sociedad 2000; 3.

Laville, J. L. (1991). Pour une typologie des formes de participation. Travail. En P. Boix y VOGEL y L. Voguel, *Participación de los Trabajadores*. 2003.

Luna García, J. E. (2002). *La participación en salud laboral de los trabajadores y las trabajadoras en Colombia*. Bogotá: Fondo Editorial 28 de Julio.

Menéndez, E. (1998). *La participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social*. Rosario: Cuadernos Médicos Sociales.

- Menéndez, M., Benach J. y Vogel, L. (2008). El impacto de los delegados de prevención en la salud laboral: el proyecto EPSARE. *ArchPrev Riesgos Labor*, 11 (1).
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). Capítulo III. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel. Recuperado de: https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politiclas-Publicas/Las_politiclas_publicas_meny_thoenig.pdf
- Mokate, K. (2000). *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencia social*. Washington: BID / INDES. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14526/convirtiendo-el-monstruo-en-aliado-la-evaluacion-como-herramienta-de-la-gerencia>
- Morel, M. P. (s.f.). *Dispositivo estatal y subjetividad*. Recuperado de: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2015/10/40-45-MODELOSMorel.pdf>
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona: Paidós. Recuperado de: <https://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/mouffe-chantal-el-retorno-de-lo-politico.pdf>
- Neirotti, N. (2005). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales*. Buenos Aires: IPE / UNESCO.
- (2012). *The political dimension of research evaluation* (Traductor al español Neirotti, N.). En *Il futuro dellaricercapedagogica e la sua valutazione*. Roma: Quaderni Della Rivista.
- (2015). Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas. En N. Neirotti (Coord.), *La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*. Remedios de Escalada: Edunla.

- (2016). Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 6, pp. 39-58. Recuperado de: <http://ipap.chaco.gov.ar/uploads/publicacion/d92004e46e39d5e1b0200c169fe89a631006b740.pdf>
- Neirotti, N., Brissón, M. y Mattalini, M. (2015). *Tiempo de retorno del estado. Realidades y desafíos de la evaluación de políticas y programas en Argentina*. En C. Maldonado Trujillo y G. Pérez Yarahúan (Eds.) *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (pp. 31-70). México: CIDE-CLEAR.
- Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) (2006). Guía práctica para la evaluación de procesos participativos. Documento de apoyo. Observatorios Locales de Democracia Participativa. Barcelona: Secretaría Técnica del OIDP. Recuperado de: http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_OIDPespa%C3%B1ol_GUIA.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2006). Convenio 187, sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo. Ginebra: OIT
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2007). *Salud de los trabajadores: plan de acción mundial 2008-2017*. Asamblea Mundial de la Salud. Recuperado de: http://www.who.int/occupational_health/WHO_health_assembly_sp_web.pdf?ua=1
- (2010). Entornos laborales saludables: fundamentos y modelo de la OMS: Contextualización, prácticas y literatura de apoyo. Recuperado el día 7 de septiembre de 2019 de: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44466/9789243500249_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Organización Mundial de la Salud - Organización Panamericana de la Salud (OMS-OPS) (2010). *Ambientes de Trabajo Saludables: un modelo para la acción. Para empleadores, trabajadores, autoridades normativas y profesionales*. Suiza: OMS-OPS. Recuperado el día 7 de septiembre de 2019 de: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44317/1/9789243599311_spa.pdf?ua=1

----- (2013). La salud de los trabajadores de la salud. Trabajo, empleo, organización y vida institucional en hospitales públicos del aglomerado Gran Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.paho.org/arg/images/gallery/pub69.pdf>

Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2005). Salud y seguridad de los trabajadores del sector salud. Manual para gerentes y administradores. Washington: OPS.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Recuperado de: <https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/307/06R1995v2n4.pdf?sequence=1&isAllowed=y%3E>

Pagani, M. L. (2012). La participación ciudadana para la mejora de la gestión local: realidades, mitos y desafíos sobre los Presupuestos Participativos. *Cuestiones de Sociología*, 8. Recuperado de: https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5769/pr.5769.pdf

Pautassi, L. (2010). *El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión*. Taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”. Recuperado de: <https://www.buenosaires.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/pautassi.pdf>

Pinatel, C. (2013). Los Comités de Higiene, seguridad y Condiciones de Trabajo, Entre dispositivos y prácticas. Estudio realizado en colaboración entre el Departamento de ergonomía de la Universidad de Bordeaux y la Red ANACT. Material de apoyo a la exposición en el *Seminario Internacional El comité de salud, seguridad y condiciones de trabajo en Francia: entre los dispositivos y prácticas*, a cargo de la responsable de proyecto de la ARACT Languedoc-Roussillon, Red ANACT. Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP, La Plata.

- Poccioni, M. T. (2007). *Hospitales públicos: la mirada de usuarios y trabajadores. Estudios Preliminares*. Programa de Mejora de Atención a la Comunidad en Hospitales Públicos. La Plata: Subsecretaría de Planificación de la Salud. Ministerio de Salud.
- Red En Derechos (2011). *El enfoque basado en derechos humanos: evaluación e indicadores*. Recuperado de: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Evaluaci%C3%B3n/EvaluacionEBDH%20+%20NIPO+%20logo.pdf>
- Rodríguez, C. A. (1993). *Acerca de la salud de los trabajadores*. Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Departamento de Salud Laboral.
- Rodríguez, C. A.(2009). *Los convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: una oportunidad para mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo*, pp. 8,108, 111. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo Primera edición. Buenos Aires https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_118.pdf
- Rovere, M. R. (1995). *Planificación Estratégica de Recursos Humanos en Salud*. Washington: OPS/OMS.
- San Juan, C. (2004). *Participación de los Trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- (2016). *Participación de los trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina una actualización*. Recuperado de: <http://www.relats.org/documentos/SST.ALC.Arg.SanJuan.Participacion2016.pdf>
- Subirats i Humet, J. (2006). Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ánfora*, 13(21), pp. 24-35.

- Subirats Humet, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. México D. F: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de: <https://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf>
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El Análisis de las políticas públicas*. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Tobar, F. (2009). ¿Hacia dónde va el hospital? Desafíos y dilemas en la gestión de hospitales. *Revista Trimestral Medicina y Sociedad*, 29(3). Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/378932960/Tobar-2008-Hacia-Donde-Va-el-Hospital>
- Vilas, C. M. (2011). Política y políticas públicas en América Latina. En P. Amaya y otros, *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina*. La Plata: Universidad de La Plata. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/El-Estado-y-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>
- (2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 18(30). Recuperado el día 12 de julio de 2019 de: <https://www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/revista-12-aportes.pdf#page=43>
- Zaldúa, G. y otros. (2006). *La hegemonía neoliberal y las condiciones de producción de los actos de salud en hospitales públicos*. IIFCS, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.

CAPÍTULO 4



COMUNICACIÓN Y POLÍTICAS DE SALUD¹

MARÍA TERESA POCCIONI

Secretaria General de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Magíster en Salud Pública y Licenciada en Comunicación Social (Universidad Nacional de La Plata).

Participó en investigaciones de campo. Coordinó e integró equipos técnicos de distintos programas y proyectos de salud, nacionales y provinciales.

Introducción

La importancia de la comunicación en las políticas de salud es una cuestión que difícilmente hoy en día se ponga en discusión. Distintos documentos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como de otros organismos internacionales, hace tiempo que insisten en este sentido: la Carta de Ottawa (1986), la XXIII Conferencia Sanitaria Panamericana (1990), la Declaración de Yakarta (1997) son algunas referencias obligadas cuando se habla de la

1 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

necesidad de incorporar la dimensión comunicacional al diseño y la implementación de políticas sanitarias que promuevan la salud, y de ampliar el acceso a la información a toda la población.

A su vez, en los ámbitos vinculados a la salud, tanto a nivel de gestores como de todos los actores que intervienen, es recurrente la mención a “problemas de comunicación” o a la necesidad de “mejorar la comunicación”, con el riesgo a veces de desdibujar o invisibilizar otro tipo de problemas reduciéndolo todo a este aspecto.

Si bien no todos los problemas son de comunicación en la gestión sanitaria, casi la totalidad de los problemas repercuten o generan algún problema de comunicación, que impacta a su vez en la implementación de las políticas de salud.

De allí que en este artículo presentaremos una revisión crítica de la bibliografía en torno a esta temática para identificar qué se entiende por comunicación en el campo de las políticas sanitarias, qué acciones se perciben como prioritarias, y a partir de la propia experiencia en este campo, qué propuestas pueden surgir para reorientar la dimensión comunicacional más allá de su aspecto “informativo” o vinculado a lo tecnológico, hacia una concepción estratégica e indispensable para la gestión.

El presente artículo tiene como uno de sus objetivos despertar el interés en torno a la reflexión sobre el lugar de la comunicación social en las políticas de salud, desde una mirada crítica que permita trascender las concepciones clásicas, y en relación con la experiencia práctica en el campo. Esta reflexión a su vez es indispensable para quienes analizan, diseñan, evalúan, implementan, políticas de salud, por lo que otro objetivo es incorporar esta perspectiva en el ámbito de la gestión en salud. Son pocos los decisores en este campo que incluye una mirada comunicacional, y mucho menos quienes tienen una concepción de la comunicación que trascienda la relación con los medios o la sola transmisión de información.

Hoy en día el ámbito político ha puesto los ojos en la centralidad e importancia de la comunicación para la construcción de subjetividades, conscientes de la capacidad de los medios masivos, pero sobre todo de las redes sociales, para reforzar y sostener las percepciones de las personas acerca de los fenómenos que nos rodean y construir opiniones o valoraciones. Desde el campo de la salud, se ha sobreinterpretado esta capacidad, a partir de una lectura más conductista o efectista de la comunicación, sobre todo en el campo de la promoción y la prevención en salud.

Quienes nos hemos desempeñado en el ámbito público vinculado a salud hemos tenido que hacer frente a esta tensión y enfrentar el desafío de tener una concepción crítica de la comunicación y dar respuesta a una interpelación efectista, instrumental, fundamentalmente basada en la idea de que para lograr un cambio de conducta basta con un buen mensaje, en un lindo formato, y con un diseño adecuado. En tiempos predigitales hemos sido considerados los “imprenteros” y las “imprenteras” a cargo de folletos, afiches y cuanta producción gráfica fuera necesaria para llevar a cabo campañas o estrategias de comunicación en salud. En muchos casos, se nos ha considerado como los “preneros” y las “preneras”, quienes se encargan de la redacción de gacetillas, los recortes periodísticos y los relevamientos de noticias por medios digitales.

No renegamos de estas acciones, pero no creemos que sean las únicas, ni las más efectivas, ni las más estratégicas. De allí que este artículo apunta a que los gestores incorporen la dimensión comunicacional desde una mirada más abarcadora y que busque dar cuenta de la complejidad de las tramas en las cuales se dan los procesos de salud-enfermedad. También se trata de interpelar a quienes se desempeñan como comunicadores, para generar más preguntas que respuestas, más dudas que certezas, para problematizar nuestras propias prácticas y ubicarlas en contextos político-institucionales complejos y cambiantes.

Cruce de paradigmas: salud y comunicación

En los últimos años hemos presenciado un importante desarrollo del campo denominado “comunicación y salud” tanto en ámbitos académicos como en el campo de las políticas públicas de salud. Desde la comunicación, se va incorporando el ámbito de la salud como un espacio para la intervención y para la investigación, y desde la salud, se consolida la idea de la centralidad de la dimensión comunicacional para comprender las prácticas de salud a nivel individual y colectivo, para llevar a cabo estrategias de promoción y prevención, para pensar las organizaciones y servicios de salud, para la implementación de políticas de salud, entre otros aspectos.

Pero también el campo de la salud ha estado sujeto a distintas concepciones y posturas, y aún lo sigue estando, a distintos paradigmas o modelos que han ido transformándose a lo largo del tiempo. El propio concepto de salud ha sido construido social, cultural e históricamente, y ha ido adquiriendo distintas significaciones según los grupos sociales y contextos de utilización. Para pensar cómo ha ido incorporándose la necesidad de trabajar desde la comunicación en el campo de la salud pública, podríamos ubicarnos en esta idea de paradigmas y concepciones en pugna, y partir del paradigma que ha sido hegemónico, y aún lo es en cierto sentido, el modelo biomédico, para analizar cómo las distintas críticas y concepciones contrahegemónicas han ido dando paso a la consideración de la comunicación.

El modelo biomédico se constituyó bajo el amparo del positivismo durante el siglo XIX, con el concepto de salud en tanto una cuestión individual, biológica, con una mirada hacia las personas a partir de una fuerte separación de mente y cuerpo, como ausencia de enfermedad, entendida la enfermedad fundamentalmente como de origen infeccioso, como resultado de una única causa. Sin embargo, durante el siglo XX, distintos descubrimientos científicos, la aparición de nuevas enfermedades, como así también la discusión más política en torno a la salud pública, fueron dando paso a nuevos modelos o paradigmas desde los cuales pensar la salud.

Un momento de quiebre en este sentido surgió a partir del Informe Lalonde, en la década de 1970, el que puso de relieve el concepto de “campo de la salud”. Marc Lalonde era un abogado que estaba a cargo del Ministerio de Salud Pública de Canadá. En 1974 encargó un estudio a un grupo de epidemiólogos para que investigaran las grandes causas de muerte y enfermedad de los canadienses. El estudio conocido como Informe Lalonde, denominado oficialmente como *New Perspectives on the Health of Canadians*, es considerado un hito en el campo de la Salud Pública.

En la década de 1970 en Canadá, luego de la expansión de los servicios de salud, comenzó un período de consolidación de la atención en salud, marcado por el contexto general de los países desarrollados en cuanto a la disminución significativa de la mortalidad, en gran medida debido a mejoras en el nivel de vida de la población. Comenzaron a surgir nuevos enfoques de promoción de la salud con gran impacto tanto en territorio canadiense como fuera del país. Problemas como las enfermedades crónicas, los accidentes automovilísticos, la contaminación, el consumo de tabaco hicieron que la atención se enfocara en cómo modificar esas conductas, por medio de la prevención y la promoción de la salud, para lo cual se tomaban como modelo algunas de las estrategias del marketing para el armado y transmisión de los mensajes.

Esta preocupación estaba unida al alto costo de la asistencia médica en los servicios de salud, cuya proyección daba cifras altísimas, lo cual dio lugar a estudios sobre cómo organizar la atención de la salud de manera más eficiente, en términos económicos. En los primeros años de la década de 1970 se propuso llevar adelante, en Quebec, un sistema de centros locales de servicios comunitarios, con énfasis en salud comunitaria, pero el sector médico rechazó esta iniciativa y no pudo extenderse en todas las provincias canadienses.

En este contexto, Lalonde introdujo el concepto de campo de la salud como un modelo de análisis que permitió comprender cómo es que la salud de una población depende de un conjunto de componentes, y que la biología y la atención médica no alcanzan para comprenderla. Es necesario trascender el

modelo biomédico para poder establecer las causas por las cuales las personas se enferman, y es por esto que los componentes del campo de la salud que identificó fueron: la biología humana, el medio ambiente, el estilo de vida y la organización de la atención de la salud. Estos componentes fueron puestos en un mismo plano, lo cual constituyó un cambio importante con respecto al modelo biomédico, considerado una bisagra entre el predominio de la mirada biomédica, biologicista, centrada en la atención, y las perspectivas que pusieron en juego la idea de los determinantes de la salud, y que fueron complejizándose cada vez más. El informe generó polémica en la medida en que señaló que el sistema sanitario por sí solo no podía garantizar la salud de la población, siendo incongruente que, a pesar de eso, se destinara gran parte del presupuesto a los servicios de salud y no a acciones destinadas a la modificación de estilos de vida, o a acciones destinadas a la protección del medio ambiente. A partir de este enfoque, que si bien no fue el único tuvo una gran repercusión, comenzó a pensarse fuertemente en la necesidad de realizar promoción de la salud, aunque desde un lugar vinculado a la responsabilidad individual, dejando de lado los contextos políticos, económicos y sociales que determinan los comportamientos humanos.

Promoción de la salud y comunicación social

Si bien este campo comenzó a desarrollarse a partir de 1980, es decir, unos años después de la publicación del Informe Lalonde, estuvo muy emparentado con el enfoque de “promoción de la salud” al que dicho informe dio lugar. La Declaración de Alma Ata en 1976 recogió dos grandes objetivos del informe, la prevención y la promoción, estableciendo que la clave para desarrollar estos objetivos es la “atención primaria integral”, es decir, la prestación a toda la población de un conjunto de servicios indispensables para su salud, con la participación de la comunidad y la vinculación intersectorial.

En 1986, nuevamente en Canadá, en la ciudad de Ottawa, se reunió la Primera Conferencia Mundial sobre Promoción de la Salud, patrocinada por la

OMS y con la participación de 112 delegados de 38 países, y como resultado surgió la Carta de Ottawa, donde la promoción de la salud consistió en proporcionar los medios necesarios a los pueblos para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma.

Para esto, se proponían diversas estrategias, tales como creación de una política pública saludable, creación de entornos que apoyen la salud, fortalecimiento de la acción comunitaria, desarrollo de habilidades personales, reorientación de los servicios sanitarios hacia la promoción de la salud, además de la prestación de servicios asistenciales, y en cada una de estas estrategias podemos incorporar la dimensión comunicacional.

Esta ampliación de la mirada, gracias a lo señalado en el Informe Lalonde y profundizada en la Carta de Ottawa, se suponía que permitiría a los gobiernos saber hacia dónde dirigir sus políticas y programas de salud con el objetivo de generar las condiciones para que los ciudadanos adoptaran una conducta saludable. Sin embargo, a pesar de la claridad del diagnóstico, era evidente que no se lograban los resultados esperados. Fue allí donde se abrió la puerta al trabajo interdisciplinario, al diálogo de los profesionales de la salud con otras disciplinas con desarrollo en el campo de lo social y lo individual, y en un principio, la comunicación fue incorporada con una perspectiva fuertemente instrumental: si los medios de comunicación tenían tanto éxito para imponer que los individuos compraran determinado producto o votaran por cierto candidato, entonces debían utilizarse las técnicas de la propaganda y los medios de comunicación para generar el mismo resultado en el campo de los comportamientos humanos, para que fueran en línea con lo considerado “saludable” o esperado para mantener la salud.

A partir de la década de 1980 se fue instalando la comunicación como un componente más de los sistemas de salud y como parte indispensable de las acciones de prevención y promoción de la salud. Para la OMS (1998), la comunicación es una estrategia clave destinada a informar a la población sobre aspectos concernientes a la salud y a mantener los temas importantes en la

agenda pública. Poco a poco se la fue incorporando en los planes y programas de salud, ya sea a partir del uso de los medios tecnológicos como a través de estrategias no tecnológicas, para distintos propósitos y en diferentes formas. Fundamentalmente se propició la búsqueda de mensajes que tuvieran impacto en la población para dejar conductas tales como fumar o tomar alcohol, así como para adoptar otras como comer en forma saludable, practicar ejercicios, etc. Hay autores que designan este tipo de comunicación orientado al cambio de conductas como *Health Communication*, por su mayor éxito en los Estados Unidos, con una orientación fuertemente hacia los efectos. Existen diversas definiciones de *Health Communication* que van en línea con lo manifestado anteriormente. Según la OPS, “es un proceso de presentar y evaluar información educativa persuasiva, interesante y atractiva que dé por resultado comportamientos individuales y sociales sanos” (citada en Coe, 1998, p. 220). Otros estudios también resaltan la idea de que el uso de tecnologías de comunicación puede influenciar positivamente las decisiones individuales y colectivas que afectan la salud. Al hablar de “cambio de conducta” se refieren a acciones muy distintas tales como el incremento del uso de los servicios de salud, la aceptación y el seguimiento de tratamientos o la participación social en programas de detección precoz; también se refieren a modificar la forma en la que las personas viven su vida cotidiana, particularmente al integrar el concepto de estilos de vida saludable, como se planteaba en el Informe Lalonde. Dan cuenta de estas distintas perspectivas para el abordaje de la relación entre comunicación y salud trabajos como los de Cuberli (2008); Casas, Cuberli y Demonte (2004), entre muchos otros.

Al estar los estilos de vida por fuera del control de los servicios sanitarios, ya que dependen de decisiones individuales, la comunicación en salud apareció con fuerza como la posibilidad de “influir” de algún modo en esas decisiones. Esta idea tuvo un fuerte respaldo de instituciones como el BM, la OPS, la OMS, aunque en América Latina, ya en 1921 en México y en 1923 en Brasil habían surgido estructuras institucionales vinculadas a la idea de educación y propaganda (Araújo y Cuberli, 2015).

Distintos documentos de la OMS, así como de otros organismos internacionales, han sido claves en la incorporación de la dimensión comunicacional al diseño y la implementación de políticas de salud: las ya mencionadas Carta de Ottawa (1986), la XXIII Conferencia Sanitaria Panamericana (1990) y la Declaración de Yakarta (1997) son hitos fundamentales en este sentido.

Podríamos decir entonces que el interés y la necesidad de incluir la comunicación en las políticas de salud estuvieron en su origen en vinculación con un modelo fuertemente orientado al diseño de estrategias para el cambio de conducta o para la adquisición de hábitos saludables en la población. Con la aparición de perspectivas como la de salud colectiva, así como la profundización de la discusión en torno a la atención primaria de la salud, fueron dando paso a enfoques más complejos y con una fuerte mirada sobre los procesos colectivos y la participación social.

Comunicación y políticas de salud

Cuando hablamos de comunicación, una multiplicidad de sentidos y saberes se hacen presentes tanto en ámbitos académicos como institucionales. En los últimos años ha surgido con mucha fuerza la construcción del campo de comunicación y salud, teniendo como antecedente la producción en la década de 1990 en torno al campo por investigaciones como las generadas por Petracci, Quevedo y Vacchieri (1998) en nuestro país, quienes investigaron sobre las representaciones en torno al sida y al papel de los medios de comunicación en ellas, así como sobre los modelos político-comunicativos del sida y el cólera en la Argentina.

Dan cuenta de este tema en el contexto de los inicios de la década de 1990, donde la característica principal era el deterioro de las instituciones y las dificultades económicas que atravesaba el país, y, a su vez, el fuerte predominio de los medios masivos de comunicación en la construcción de las representaciones sociales de los ciudadanos. En el último tramo de la segunda década

del 2000, podríamos señalar bastante similitud con ese escenario, aunque con un mayor desarrollo del ámbito de las comunicaciones, con la extensión de internet y la telefonía celular, fenómenos que dieron lugar a esta omnipresencia tecnológica, la característica más importante de la época actual. En aquel entonces, el autor y las autoras señalaban:

Un terreno donde la comunicación puede tornarse en un aliado fundamental para la implementación de programas asistenciales es el de la salud, especialmente en una etapa en que la medicina está virando desde el concepto de curación al concepto de prevención. Pero los medios se convierten en un actor insoslayable cuando el objeto de los planes sanitarios son epidemias como el cólera y especialmente el Sida, cuya principal posibilidad de control consiste en la adopción de conductas preventivas. Las políticas de salud y el sistema de medios se han cruzado –exceptuando algunos casos– de un modo errático, discontinuo y, muchas veces, contradictorio (Petracci, Quevedo y Vacchieri, 1998, p. 223).

Podríamos decir que veinte años después esta situación no ha cambiado demasiado. El papel de los medios ante hechos como la pandemia de gripe H1N1 en 2009, o más recientemente el brote de fiebre amarilla en Brasil en 2017 y su repercusión en la Argentina, nos demuestran que esa relación entre políticas de salud y medios de comunicación sigue siendo errática... y contradictoria. La agenda de los medios se impone con mucha más fuerza que la agenda del gobierno, multiplicada a su vez hoy en día por las redes sociales en todos sus formatos.

Para Petracci, Quevedo y Vacchieri (1998, p. 225), “el componente comunicativo de una política social es un elemento fundamental para garantizar el acceso de la población a los bienes públicos”. En igual sentido, Araujo y Cuberli (2015, p. 56) señalan “las políticas se tornan públicas cuando contemplan intereses públicos y cuando dejan de ser tan solo documentos, al circular y ser apropiadas por la población”. Es decir, no se trata de pensar en la comunica-

ción como mera posibilidad de difusión o información publicitaria de una política; la comunicación “debe ser siempre un componente interno de la política social, desde su gestación y diagnóstico hasta la evaluación de sus efectos, una vez llevada a cabo” (Petracci, Quevedo, Vacchieri, 1998, p. 232). Años después, seguimos pensando en esta tensión permanente entre la visión instrumental/informacional y una visión relacional de la comunicación, la cual sigue siendo fuertemente tematizada, investigada y reflexionada en distintas publicaciones (Regis, 2007; Lois, 2013; Cuberli, 2008).

Si bien en el ámbito institucional es más frecuente la visión instrumental de la comunicación, en tanto uso de herramientas, generalmente tecnológicas, para la consecución de determinados fines, desde el espacio académico, una visión estratégica de la comunicación viene ganando terreno.

Es en esta tensión en donde se van llevando a cabo distintas reflexiones a partir de investigaciones y análisis que tratan de incorporar miradas más innovadoras desde la perspectiva de la comunicación social, evitando caer en los reduccionismos e imposiciones de la era neoliberal en la cual la comunicación ha pasado tener una omnipresencia tal que oculta e impide pensar en los problemas reales. Es muy común en ámbitos vinculados a la salud, tanto a nivel de gestores como de todos los actores que intervienen, la mención a “problemas de comunicación” o a la necesidad de “mejorar la comunicación”, cuando se trata de caracterizar dificultades vinculadas a cuestiones estructurales, falta de recursos, salarios bajos, políticas inadecuadas, entre otras. Podríamos decir que, si bien no todos los problemas son de comunicación en la gestión sanitaria, casi la totalidad de los problemas repercuten o generan algún problema de comunicación, que impacta a su vez en la implementación de las políticas de salud.

Tal es el caso de la perspectiva desarrollada por Massoni (2004, 2007a, 2007b), quien considera la comunicación como un espacio de encuentro de las alteridades socioculturales y propone pensarla como un fenómeno situacional, fluido y complejo. Para Massoni, la dimensión comunicativa

implica, ante todo, una mirada que rebese la hegemonía de la emisión para centrarse en el otro como otro y no como otro para (...). Reconocer que estos mundos de vida permanentemente interactúan y que al hacerlo construyen la dinámica social.

Por otra parte, cuando se habla de comunicación y políticas de salud, en general las temáticas giran en torno a campañas institucionales de promoción y prevención en salud, acciones comunicacionales para la difusión de programas o medidas en el área, a través de ministerios nacional y provincial de salud, el lugar de los medios masivos, etc.

Esto se ve reflejado en Petracci y Waisbord (2011), publicación en la cual la sección bajo el nombre de Políticas de salud y comunicación, ya que se da cuenta de esta mirada, que va desde la comunicación como una estrategia de promoción hasta la comunicación para impulsar la participación en programas de salud.

Revisar la propia experiencia

El lugar que la comunicación, encarnado en los comunicadores y las comunicadoras, puede ocupar en las políticas de salud es amplio, y es necesario ubicarlo en la discusión sobre el aporte de la interdisciplina, la transdisciplina, y la interprofesionalidad en el campo de la salud. Mi primer acercamiento al tema fue a través de un reconocido médico pediatra, Marcos Cusminsky, quien en 1986 había propuesto una guía para promotores comunitarios a la OPS que, según él mismo decía, estaba escrita en un lenguaje médico incomprensible y que debía ser traducido para que la gente lo entendiera. A su vez, generó la posibilidad de observar las consultas pediátricas realizadas en los consultorios del Hospital Noel Sbarra de la ciudad de La Plata, con el objetivo de identificar dificultades o posibilidades de mejora en la comunicación interpersonal entre pediatras y mujeres que llevaban a sus hijos e hijas a la consulta. Estos fueron los inicios en mi experiencia profesional que dieron lugar a considerar la necesidad de la mirada comunicacional en salud y la amplitud del campo, del cual en la formación académica de grado ni siquiera formaba parte de algún contenido de alguna materia en ese entonces.

Luego vino la inserción en un equipo interdisciplinario para el área de educación en salud, a mediados de la década de 1980, en medio del contexto que mencionaba al principio del artículo en cuanto a la necesidad de poner en diálogo a la comunicación con la prevención y promoción de la salud, desde organismos internacionales como la OPS, a partir de comenzar a ampliar la mirada sobre el proceso de salud-enfermedad. Y para consolidar esa mirada, en 1988, fue fundamental la participación en el equipo de capacitación del Programa ATAMDOS, durante la gestión en el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires del Dr. Floreal Ferrara. La sigla daba cuenta del objetivo central del programa, la Atención Ambulatoria y Domiciliaria de la Salud, entendiendo la salud como “el estado óptimo de vitalidad física, mental y social que surge del accionar del hombre frente a los conflictos y a su solución” (citado en Ierace, 2017, p. 32).

Desde ese ámbito fue posible comprender la transversalidad de la comunicación, la cual formó parte de los contenidos de las capacitaciones a los equipos de salud, con el objetivo fundamental de entenderla como la forma de relacionamiento al interior del equipo y en su relación con la comunidad, y por sobre todo como una estrategia central para la participación comunitaria. Un aspecto fuerte del programa era trabajar para que esa participación fuera real, fuera protagonismo, a través de consejos de salud y asambleas comunitarias, tomando decisiones en torno a las formas de resolver los problemas de salud del barrio y de cómo orientar la atención a través de los centros de salud donde funcionaba el programa.

El ATAMDOS formaba parte de una concepción sanitaria más amplia, la de un Sistema Integral Progresivo de Atención de la Salud (SIAPROS) que, rescatando la concepción carrillista,² proponía para la provincia una organización sanitaria que integrara los tres niveles de atención, en un intento de superación de la fragmentación e inequidad existentes (Ierace, 2017, p.45).

2 Referida a Ramón Carrillo, el primer ministro de Salud que tuvo nuestro país, en 1946, durante el gobierno de Juan Domingo Perón.

Luego vinieron otras experiencias como la participación en el Programa de Trabajadoras Vecinales, en 1990, bajo la órbita del Consejo Provincial de las Mujeres, durante la gobernación de Eduardo Duhalde, que posteriormente se transformó en el Plan Vida, y emprendimos la tarea de capacitar a las “manzaneras” en temáticas vinculadas al trabajo comunitario y la planificación local participativa, donde la comunicación constituía nuevamente un eje transversal fundamental.

Pero la posibilidad de poner en práctica la formación específica en el campo de la comunicación surgió a partir de la coordinación del área en el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), en el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires. El área de comunicación social constituía un “área de apoyo”, junto a capacitación y sistemas de información, siendo las áreas centrales las de salud, nutrición y desarrollo infantil. Con todos los aciertos y errores que pudimos cometer, lo cierto es que, para el PROMIN, el área de Comunicación tenía una importancia tal que tenía presupuesto propio y participaba de las discusiones en torno a las áreas sustantivas del programa. Esta inserción daba cuenta de cómo pensar la comunicación no solo desde la perspectiva de la producción de mensajes, campañas preventivas, difusión de actividades, etc., sino también en la propia reflexión sobre el proceso de salud enfermedad.

Como plantea Regis (2007, p. 65):

el comunicador es productor de procesos de reflexión y cambio social, conjuntamente con otros trabajadores de la salud. La comunicación es pensada como un conjunto de saberes y conocimientos que pueden arrojar luz sobre el objeto salud enfermedad, conjuntamente con otras ciencias como la biología, el trabajo social, la enfermería, la economía, el derecho, etc.

En un relevamiento realizado en 2010 (y cuyos resultados pueden leerse en Bruno y otros, 2011) se encuestaron a 113 comunicadores y comunicadoras que formaban parte de diferentes áreas y programas del Ministerio de Salud de la Nación y los ministerios de salud provinciales, para indagar sobre nece-

sidades, demandas y expectativas de asistencia técnica y capacitación de los colegas comunicadores del sector, trayectoria profesional y formación específica, condiciones de trabajo, nivel de conocimiento de la oferta formativa específica en su provincia, caracterización del sistema de medios provincial/municipal y del sector asociativo, entre otros. A partir de este relevamiento, se confeccionó un mapa de capacidades, habilidades y condiciones de trabajo, sumamente interesante y enriquecedor para vincular lo que de algún modo venimos planteando en este artículo: la relación entre las reflexiones teóricas y las prácticas concretas. Los investigadores señalan que un problema percibido como central es la dificultad para superar la concepción tradicional de la comunicación, señalada anteriormente, fuertemente informacional e instrumental, en cuanto al manejo de medios y de “cuidado de la imagen pública” de las autoridades sanitarias. A su vez, la fuerte mirada hacia los comunicadores y las comunicadoras como “traductores” del lenguaje médico, como planteaba con relación a mis comienzos en el campo, también fue percibida como un obstáculo para que se pueda dimensionar la potencia de la comunicación para además transformar la cultura organizacional, crear y recrear otros sentidos posibles y mejorar las interacciones con interlocutores, públicos de interés y ciudadanos.

Un planteo interesante que surge como resultado de este trabajo es la definición del campo de acción de la comunicación en las políticas de salud en al menos tres dimensiones, conectadas entre sí: una dimensión política, que intervenga directamente en las políticas sanitarias; una dimensión organizativa, que conforme espacios de formación, encuentro y concertación intra e intersectorial, para activar “redes de mediación y de concertación”; y una dimensión sociocultural en la cual

se ubican las acciones comunicativas que interpelan a la sociedad en general o a sus grupos específicos con el fin de comunicar la acción de gobierno, instalar y construir socialmente un tema o un nuevo enfoque sobre un tema, colaborar en la prevención de enfermedades y la promoción de la salud, y comprometer a actores sociales en una iniciativa de cambio (Bruno y otros, 2011, p. 78).

Es decir, la comunicación es profundamente política, y se vincula con todos los procesos en los cuales las políticas de salud se diseñan, ejecutan y evalúan. “La comunicación es estratégica porque, si se construyen espacios de comunicación y se posibilita el desarrollo de las competencias dialógicas de las personas y grupos, se generan más posibilidades de cogestión y autogestión para mejorar la salud” (Bruno y otros, 2011, p. 79).

Reflexiones finales

Si bien no fue nuestra intención agotar el tema de la relación entre comunicación y políticas de salud, hemos intentado rastrear algunas huellas del origen de dicha relación, así como relevar algunos trabajos y publicaciones que dan cuenta de ella en los últimos años en nuestro país. Gran parte de estos trabajos han sido llevados a cabo por investigadoras e investigadores con quienes venimos intentando dar continuidad a la red de comunicación y salud en nuestro país, en la cual es nuestra intención discutir en torno a lo que hemos desarrollado en este artículo acerca de los modelos y perspectivas de la comunicación, que se cruzan con el abordaje de los procesos de salud enfermedad desde las políticas de salud.

Sabemos que es un campo complejo y que en el cruce de la reflexión teórica y la práctica concreta es en donde podremos encontrar algunas respuestas acerca de cómo intervenir desde la comunicación, cómo hacer visible la transversalidad de la dimensión comunicacional y cómo articular las prácticas esperadas con las que desde el campo venimos propugnando.

Necesitamos que los gestores del campo de la salud comprendan y aprehendan esta perspectiva, a pesar de los espejitos de colores que los mercaderes de la comunicación intentan vender, con recetas rápidas e intervenciones puntuales, que no dan respuesta a procesos más complejos y menos manejables.

Bibliografía

- Araujo, I. S. y Cuberli, M. (2015). Comunicación y Salud - Un campo en permanente movimiento. En C. Bolaño, D. Crovi Druetta y G. Cimadevilla (Org.), *La contribución de América Latina al campo de la comunicación - Historia, enfoques teóricos, epistemológicos y tendencias de la investigación* (pp. 338-390). Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Bruno, D. y otros (2011). Mapeo nacional de capacidades en comunicación y salud pública en Argentina. *Revista de Comunicación y Salud*, 1(2), pp. 5-18.
- (2013). El desafío de hacer de la comunicación un componente estratégico de las políticas públicas en salud. *Revista de Comunicación y Salud*, 3(1), pp. 51-65.
- Casas, L., Cuberli, M. y Demonte, F. (2004). La comunicación en el ámbito de la salud: perspectivas para repensarla. *Salud y Población*, 4. Recuperado el día 4 de mayo de 2019 de: <http://10.10.1.83/areas/salud/dircap/mat/rrieaps.pdf>
- Coe, G. (1998). Comunicación y promoción de la salud. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 0(63). doi: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/12403/1/REXTN-CH63-08-Coe.pdf>
- Cuberli, M. (2008). Perspectivas comunicacionales para pensar las prácticas en salud: pasado y presente de un campo en construcción. *Question*, 1(18). Recuperado de: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/524>
- Ierace, V. (2017). La vigencia de Floreal Ferrara y ATAMDOS. *Revista Mestiza*. Recuperado de: <http://revistamestiza.unaj.edu.ar/la-vigencia-de-ferrara/>
- Lois, I. (2013). Notas sobre las perspectivas, límites y desafíos de la comunicación y salud. *X Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población*. Jornada llevada a cabo por el Área de Salud y Población

del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Massoni, S. (2004). Estrategias de comunicación: un modelo de abordaje de la dimensión comunicacional para el desarrollo sostenible entendido como cambio social conversacional, en *Revista Temas y Debates*, 8.

----- (2007a). *Comunicación estratégica: experiencias, investigación y planificación en marcha*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario-Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Rosario, Argentina.

----- (2007b). Moebius, estrategia y comunicación. *Revista Académica Estrategias*, III(7). http://cienciared.com.ar/ra/usr/9/254/fisec07_m6pp29_41.pdf

Petracci, M., Quevedo, L. y Vacchieri, A. (1998). Los modelos político comunicativos del SIDA y el cólera en la Argentina, 1991-1993. En A. Mendes Diz, L. Findling, M. Petracci y A. Federico. (Comps.). *Salud y población. Cuestiones sociales pendientes* (pp. 201-218). Buenos Aires: Espacio Editorial.

Petracci, M. y Waisbord, S. (2011). *Comunicación y salud en la Argentina*. Buenos Aires: La Crujía.

Regis, S. (2007). Reflexiones sobre las prácticas de comunicación en el campo de la salud. *Question*, 1(13). Recuperado de: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/331/264>

Rutty, C. y Sullivan, S. (2011). *Esto es salud pública: una historia canadiense*. Ottawa, Asociación Canadiense de Salud Pública. Recuperado de: https://cpha.ca/sites/default/files/assets/history/book/history-book-all_s.pdf

CAPÍTULO 5



LA DESIGUALDAD DE GÉNEROS, PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PONER EN MARCHA¹

VIVIANA CERESANI

Doctoranda en Política y Gestión de la Educación Superior (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Especialista en Educación con Orientación en Gestión Educativa (Universidad de San Andrés). Licenciada en Educación y Diplomada en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Quilmes). Investigadora y docente de materias de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Lanús y la Universidad Nacional Arturo Jauretche (Universidad Nacional de Lanús).

NILA CHÁVEZ

Doctora en Derecho con mención en Ciencia Política por la Universidad de Girona. Con estudios de maestría en antropología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador y, socióloga de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

MACARENA KUNKEL FIORAMONTI

Abogada (Universidad de Buenos Aires). Licenciada en Relaciones del Trabajo (Universidad Nacional Arturo Jauretche). Especialista en Políticas Públicas y Justicia de Género (CLACSO-FLACSO Brasil). Maestranda en Relaciones Laborales e Industriales (University of Turin-ITCILO). Docente e investigadora de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Jefa de Agencia Territorial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

1 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

Introducción

¿Cuáles son las principales políticas públicas que propician la igualdad entre géneros? ¿En qué marco sociopolítico se han promulgado? ¿Cuáles son los principales condicionantes culturales que aún subsisten y dificultan su implementación? ¿Representan condiciones de posibilidad para la transformación social? Estos son algunos de los interrogantes que nos planteamos al momento de pensar la intervención del Estado para la garantía de los derechos y la mejora en las condiciones de vida de las personas en clave de género. La incidencia y el impacto de esta variable en la construcción de subjetividades, la consideración de los cuerpos, el mundo de las relaciones y las determinaciones en el plano socioeconómico generan la necesidad de incorporarla en el análisis. Por un lado, la idea de identidad de género que recorre el imaginario social es una construcción que nos impacta personal e íntimamente, está enmarcada en un contexto social de férrea base patriarcal, es constitutiva de las relaciones interpersonales e institucionales, y tiene una fuerte incidencia en lo económico, social y político. Por otra parte, nos encontramos en un momento histórico de gran presencia política e impacto social de los movimientos de mujeres y de otros colectivos como el de lesbianas, gays, travestis, transexuales, bisexuales, intersexuales y queer (LGTTBIQ). Estos son algunos de los factores que tensionan las reflexiones acerca de las políticas estatales en torno a estos temas.

¿Cómo pensamos el género? Existe en la actualidad un consenso extendido en considerar la variable género como una construcción cultural consolidada por la jerarquización sexual y materializada en los sistemas sociales y políticos. Los estereotipos de género varían según el contexto y el momento histórico, pero algunos temas son constantes, principalmente el encorsetamiento de las personas en parámetros que promueven inevitablemente discriminación. Ese proceso arbitrario genera episodios de violencia y muertes. Las distintas formas de habitar y pensar las relaciones entre los géneros en diferentes situaciones consolidan las mismas prácticas que se van reproduciendo en la vida social. La visibilización de tecnologías sociales que avalan esos procesos, en cuyo extremo se encuentran episodios de violencia social y de género, resultan claves para generar transformaciones.

Es evidente que la modificación de ciertos estatus a partir de leyes y otro tipo de políticas públicas no producen *per se* cambios en la realidad política, sociocultural y económica. Las distintas políticas públicas y programas forman parte del establecimiento de garantías para estimular cambios efectivos en comportamientos discriminatorios. Estas políticas promueven nuevas prácticas, pero en muchos casos los derechos otorgados quedan en el plano formal de los documentos.

En este artículo nos proponemos explorar algunos de los principales lineamientos en políticas públicas tendientes a modificar las desigualdades existentes por cuestiones de géneros en Argentina y Ecuador. Realizaremos un repaso por las leyes, los programas y los proyectos que se llevan adelante en el nivel nacional, para reflexionar acerca de los marcos que guiaron cada uno de los procesos.

Perspectiva de género y políticas públicas

La categoría género es definida por la acción simbólica colectiva. Surge a partir de procesos de construcción de un orden social que establece las formas del deber ser de cada persona en relación con su marca corporal. Joan Scott (citada en Lamas, 1996) define el género como un elemento constitutivo de las relaciones significantes de poder entre las personas. Lo componen cuatro elementos principales: los *símbolos y mitos culturales* de múltiples representaciones; los *conceptos normativos* que interpretan esos símbolos a través de la religión; la *educación*, incluyendo el desarrollo de la ciencia y las instituciones y organizaciones sociales que la materializan; y, por último, el *peso de la identidad*, las biografías personales y colectivas de las personas y los grupos sociales.

Pero esta construcción, históricamente, estableció la existencia de dos sexos: varón y mujer, a quienes les corresponden roles masculinos y femeninos respectivamente en el ámbito privado y público. Estos roles, tal como señala

Marta Lamas, son reordenados en un marco de supuestos papeles naturales de cada persona, construido a partir de representaciones simbólicas. Estas representaciones surgen de interpretaciones que históricamente establecen un predominio masculino (Lamas, 1996).

La reproducción sexual brinda la explicación de esta división sexo-genérica binaria que otorga el poder a los hombres heterosexuales. Este poder solo existe en el plano discursivo y en las prácticas simbólicas que lo confirman y presuponen el control y el dominio de todo orden, pero se materializa en la sociedad desde las instituciones y las relaciones que las conforman (Bourdieu, 2001).

Esta diferencia sexual, con la pretensión de su correlato en el género como construcción cultural de los sexos provoca desigualdades en todos los planos. Marta Lamas establece ya, en la década de 1990, que esta definición tiene un gran límite: utiliza el marco de referencia patriarcal, consolidando el sistema sexo-género como una categoría única. A través de esta esencialización de los cuerpos y los géneros se jerarquiza a las personas y de esta forma se siguen reproduciendo desigualdades sociales, políticas, económicas y culturales.

Sistema sexo-género

Estas definiciones develan un sistema de construcción sociocultural, sostenido por la acción simbólica colectiva que asigna significados (identidad, jerarquías sociales, etc.) a las personas en la sociedad. El género a partir de la diferencia sexual binaria se constituye como un término clasificatorio gramatical (femenino y masculino) y morfológicos (tipos). Marta Lamas enfatiza en la necesidad de deconstruir las relaciones de mutua contención entre diferencia sexual y género que otorga naturalidad al sistema sexo-género. Históricamente la diferencia sexual se ha traducido en desigualdad política y social a través de las determinantes de género (Lamas, 1996).

¿Por qué es necesario incorporar la perspectiva de género en el diseño e implementación de políticas públicas? ¿Cuáles son las dimensiones para su análisis?

Consideramos que las relaciones sociales de género impactan en todos los planos de la vida social, en lo *normativo* impacta en las reglas formales e implícitas que se construyen y reproducen en las instituciones formales, fijando posiciones, prescripciones y sanciones diferenciales entre las personas. Expresan y se reproducen estableciendo un orden en las *prácticas cotidianas*. En el plano simbólico e imaginario, las representaciones sociales establecen una vinculación entre la vida social y lo subjetivo, por ejemplo, naturalizando las diferencias entre los géneros, atribuyéndolas a cuestiones biológicas, de esa manera se las justifica como universales e inmutables. La incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas permite visibilizar los estereotipos y las relaciones de desigualdad, evidencian de qué forma las relaciones de género se entrelazan con otras relaciones sociales de poder como las de clase, etnia, orientación sexual, entre otras. Por otra parte, deja en claro la necesidad de intervención a través de acciones estatales que garanticen el cumplimiento de derechos universales para todas las personas en función de transformar las bases culturales que cristalizaron esos estereotipos de género.

En términos de políticas públicas, los estudios de género han sostenido históricamente, desde las luchas de movimientos de sociales y, en las últimas décadas, desde los discursos académicos, la falsedad de la antinomia: reconocimiento (identidad)/redistribución (más justa de la riqueza y de los recursos). Incluir la perspectiva de género en políticas públicas implica asumir una reivindicación bidimensional de justicia que integre aspiraciones de igualdad social y reconocimiento de la diferencia (Fraser, 2004).

En este último aspecto (reconocimiento), existen dos posturas, una destinada a reevaluar rasgos devaluados preexistentes a partir de políticas, programas y proyectos que incluyen acciones compensatorias y otra que celebra la diferencia y propone apuntar a cambios estructurales que modifiquen las bases sociales.

La intervención en las injusticias de género enraizadas en la estructura económica y en el orden/estatus social requiere atender a la distribución y al reconocimiento, desinstitucionalizar los patrones sexistas de valor y reestructurar las relaciones entre los géneros.

Como mencionamos, la modificación de lo legal no garantiza que se produzcan *per se* cambios en la realidad sociocultural. Silvia Yannoulas destaca la institucionalidad del género como una de las condiciones necesarias. Esto supone arbitrar los mecanismos institucionales necesarios, como la creación de secretarías, unidades, consejos, entre otras, dentro de las estructuras organizativas de los Estados para incorporar la problemática de género en las políticas públicas (Yannoulas, 2016). Estas se pueden clasificar en dos categorías: políticas públicas para las mujeres y las políticas públicas de género. Las primeras refieren a las destinadas a mejorar o tornar más confortable la vida de determinados grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad, favoreciendo su inclusión en el desarrollo de las sociedades, que se gestionan desde diversas áreas ministeriales creadas para tal fin.

Las políticas públicas de género son aquellas destinadas a modificar la histórica y desigual relación entre los géneros. Esto implica transversalizar la perspectiva de género en la formulación, gestión y evaluación de toda y cualquier política pública.

En Latinoamérica, en general, aún predominan las políticas públicas específicas, compensatorias o las denominadas de “acción afirmativa”, que tienden a la atención de mujeres en situación de riesgo, con la creación de áreas destinadas a su diseño e implementación en todos los niveles de la administración pública. No obstante, hay una tendencia creciente en los gobiernos a introducir de manera transversal la cuestión de género en la formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas. Pero considerar además del género otras desigualdades exige pasar de un enfoque unitario a un enfoque que integra las desigualdades múltiples. Los fenómenos de desigualdad de género requieren ser analizados en una perspectiva interseccional, de manera de dar un salto

qualitativo en la comprensión de los distintos mecanismos que se entrecruzan y generan o potencian la desigualdad. Como paradigma teórico, la interseccionalidad nos permite entender situaciones de opresión, de privilegio y de derechos humanos en todas partes del mundo. Tiene como objetivo visibilizar distintos tipos de discriminación y jerarquización como consecuencia de la combinación de aspectos considerados constitutivos de la identidad. Permite abordar los problemas de manera multidimensional articulando categorías de análisis como patriarcado, opresión de clase, etnia, orientación sexual, identidad de género, pobreza entre otras. Este análisis permite considerar los contextos históricos, sociales y políticos, reconociendo experiencias individuales únicas que resultan de diferentes tipos de identidad.

La española Sara Martín Bardera afirma que a partir de la Conferencia de Beijing (1995) empieza a cobrar notoriedad la necesidad de incorporar la perspectiva de género al diseño de las políticas públicas. Sostiene que al “entender por políticas públicas todas aquellas acciones del gobierno y la administración hacia sus ciudadanos, el correlato práctico más ambicioso de la ideología de género ha sido encomendar a los poderes públicos la intervención para cambiar la realidad” (2015, p. 86). Martín Bardera propone pensar que hablar de género y políticas públicas no solo implica evitar la desigualdad, sino principalmente promover la igualdad. En consecuencia, aplicar esta perspectiva conlleva “legislar (igualdad formal) así como en crear estructuras institucionales y elaborar programas que contribuyan a materializar y a consolidar esa igualdad” (2015, p. 87). Es necesario reconocer que esta intencionalidad es producto de la acción incansable de los movimientos sociales y de agencias de cooperación como resultado de conferencias internacionales. Es fundamental destacar, como ya mencionamos, a lo largo de toda Latinoamérica la creciente visibilidad de los movimientos de mujeres y colectivos LGBTTIQ en la esfera pública, lo que tiene su impacto en la conquista gradual de derechos para una sociedad más justa.

Agenda 2018. Los derechos de las mujeres en el debate

Las diferencias de género están transversalizadas por políticas de producción y reproducción. El colectivo de mujeres sigue siendo una minoría en términos de vulnerabilidad, cuantitativamente mayoritaria en todo el mundo. Su *empoderamiento*, otro de los objetivos en la agenda de género, describe al proceso por el que las mujeres se transforman en agentes activos de sus deseos, intereses y necesidades, lo que supone la alteración de los determinantes y las estructuras que reproducen su subordinación. No es un proceso lineal, es dinámico, multidimensional; su acción no se restringe al cambio individual, abarca también las relaciones interpersonales y las transformaciones institucionales y culturales. El atributo más significativo es la deconstrucción de las bases sociales del poder y la creación de vías para acceder y controlar los recursos productivos, políticos, culturales y de autoridad, con autonomía y en función de los intereses y beneficios individuales o colectivos.

Existe una diferencia inevitable entre los varones y las mujeres: la capacidad de reproducción de ellas y otras disidencias con capacidad de gestar. La desigualdad se pone de manifiesto en la división sexual del trabajo y los diferentes roles de género; el control del uso del cuerpo de las mujeres; los distintos usos del tiempo; el acceso y control sobre recursos, beneficios y servicios y la participación de las mujeres y varones en espacios públicos y privados.

En atención a esta situación, en la Argentina –entre 2002 y 2015– se promulgaron y reglamentaron una serie de leyes fundamentales que promueven la igualdad de género en términos de políticas públicas. Esto fue posible en un marco gubernamental que favoreció los debates y la creación de políticas tendientes a la igualdad de género, entre las cuales se pueden nombrar:

- En 2002, la Ley 25673, de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable.
- En 2004, la Ley 25929, de Derechos de Padres e Hijos durante el Proceso de Nacimiento.

- En 2005, la Ley 26061, de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.
- En 2006, la Ley 26130, de Régimen para las Intervenciones de Contracepción Quirúrgica, Ligadura de Trompas y Vasectomías y la Ley 26150, de Creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral.
- En 2009, la Ley 26485, de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.
- En 2010 se firma el Decreto N° 1011 para la reglamentación de la Ley 26485 y la Ley 26618, de Matrimonio Civil.
- En 2012, la Ley 26791: Cambios en el Código Penal (perpetua para feminicidas- feminicidios-femicidos vinculados) y la Ley 26743, de Identidad de Género.
- En 2015 se firma el Decreto N° 903/15 para la reglamentación de cirugías para cambio de sexo y tratamiento hormonal.

En 2018 se instala en la agenda pública de la Argentina el debate de la ley por el aborto libre, gratuito y seguro. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud/Guttmacher Institute (Facts on Induced Abortion Worldwide), penalizar el aborto no reduce los casos, pero sí incrementa los riesgos². Entre 2010 y 2014:

Mientras que en los países donde el aborto es legal hay 34 abortos por 1000 embarazos, en los países donde el aborto es ilegal hay 37 abortos por cada 1000 embarazos. En Estados Unidos, como uno de los países donde el aborto es legal desde los setenta, la tasa de mortalidad es de apenas 07 por cada 100.000 procedimientos. En 2012, por otro lado, se estima que en países donde el aborto es ilegal 6.9

2 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

millones de mujeres sufrieron complicaciones. En 2014, entre 22.000 y 44.000 de ellas murieron por un procedimiento mal practicado.

A pesar de los datos, existen Estados en el mundo donde está prohibido el aborto en cualquier circunstancia, estos son: Nicaragua, El Salvador, Malta, El Vaticano, República Dominicana.

Con respecto al embarazo que va en aumento en niñas en América Latina, este es el resultado de violencia sexual: se les obliga a continuar el embarazo y asumir la maternidad. De acuerdo con la campaña con el *hashtag* en redes sociales #NiñasNoMadres:

En el mundo, cerca de 150 millones de niñas han sufrido violencia sexual. En México el 60% de las niñas abusadas son víctimas de un familiar. Guatemala, 2014, 5.100 niñas entre los 10 y los 14 años se convirtieron en madres. Nicaragua, el 14% de las niñas que quedan embarazadas tienen ideas suicidas. Colombia, 7.648 niñas entre 10 y 14 años fueron abusadas sexualmente durante 2015. Ecuador, en los últimos diez años, el embarazo en niñas menores de 14 años ha aumentado un 74%. Perú, cada día 4 niñas menores de 15 años se convierten en madres. Paraguay, 684 niñas entre 10 y 14 años dieron a luz durante el 2014, lo cual está relacionado con violencia sexual.

En la **Argentina** hay 700 mil nacimientos por año. El **16%** proviene de madres adolescentes de entre **15 y 19 años** (en algunas provincias equivale al 25%) y más de 3000 son de niñas de 10 a 13 años. El **69%** de esas mujeres adolescentes **no planearon ese embarazo** (SIP 2010).

Si pensamos en las principales políticas públicas tendientes a disminuir la desigualdad de género en el mundo, sin lugar a duda el debate en torno a la legalización del aborto resulta central. Hay incluso quienes entienden que la obstaculización del acceso a este derecho constituye un tipo específico de vio-

lencia de género institucional, teniendo en cuenta que son solo las mujeres y otras disidencias con capacidad de gestar, quienes pueden llegar a requerirlo por su capacidad reproductiva (Amnistía Internacional, s.f.). En ese sentido, particularmente en América Latina la agenda de debate en torno a este tema recién se inicia, ya que solo cuatro países garantizan el acceso al aborto legal –Uruguay, Cuba y Guyana– en tanto en otros tres es ilegal en todos los casos, sin aceptar causales de legalidad –Haití, Nicaragua y El Salvador–. En la Argentina, desde 1921, en el Código Penal se establece la despenalización del aborto con determinadas causales: cuando está en peligro la vida o la salud de la mujer y cuando el embarazo es producto de un abuso a una mujer con discapacidad. En 2007 se publica la *Guía técnica para la atención integral de los abortos no punibles*, en la cual el Ministerio de Salud de la Nación (convertido en 2018 en Secretaría de Salud y vuelto al rango de ministerio en 2019) unifica las interpretaciones del artículo 86 del Código Penal que hace referencia al aborto no punible.

En 2012 la CSJN a través del fallo F.A.L. establece que las personas con capacidad de gestar que hayan sido víctimas de violación no requieren recurrir a la justicia para la realización de un aborto. Además, estableció que las provincias debían elaborar un protocolo de actuación para su cumplimiento.

En la Argentina, se calcula que alrededor de quinientas mil³ personas con capacidad de gestar se practican abortos al año. Sin embargo, las condiciones en las que se lo realizan varían considerablemente dependiendo de las posibilidades económicas de la persona gestante en cuestión. La negación a regular la interrupción voluntaria del embarazo implica una “forma de manifestación de la violencia ejercida contra la mujer (se) desarrolla en la batalla por el control de la vida y cuerpos de las mujeres” (Amnistía Internacional, s.f.).

3 Cifra estimativa que surge del único informe que hizo el Ministerio de Salud en 2005 por decisión del entonces ministro Ginés González García.

La lucha por la legalización del aborto en la Argentina y su organización en torno a grupos de mujeres activistas se remonta a inicios de la década de 1980. Sin embargo, la masividad y notoriedad que ha ido tomando en el último tiempo ha sido considerable.

En los inicios, los grupos que impulsaban el reconocimiento de este derecho se encontraban difuminados y divididos, lo que generaba que las acciones tuvieran menos fuerza. Para revertir esta situación, en 2003 diversas agrupaciones feministas empezaron a pensar en la posibilidad de lanzar una estrategia en común para visibilizar esta lucha, y así fue que surgió la campaña por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Fue lanzada formalmente el 28 de mayo de 2005, fecha no casual, teniendo en cuenta que se trata del Día Internacional de Acción por la Salud de las Mujeres. Bajo la consigna “Educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, aborto legal para no morir” crearon pañuelos verdes que se volvieron distintivos de la campaña y comenzaron a ser repartidos en las movilizaciones y charlas a favor de la legalización. El objetivo resulta claro: dejar de lado posibles diferencias entre las distintas organizaciones y centrarse en los puntos en común para presentar el proyecto de ley ante el Congreso Nacional con el mayor apoyo posible, lo que llevó a que entre 2006 y 2017 presentaran al menos nueve proyectos de ley. Sin embargo, hasta 2017 ninguno de los proyectos llegó a ser tratado en el recinto, porque al pasar por las comisiones no alcanzaban a lograr dictamen para ser luego tratados en sesión legislativa. En la actualidad, la campaña cuenta con la adhesión de 305 organizaciones

vinculadas a organismos de derechos humanos, de ámbitos académicos y científicos, trabajadoras/es de salud, sindicatos y diversos movimientos sociales y culturales, entre ellos redes campesinas y de educación, organizaciones de desocupadas/os, de fábricas recuperadas, grupos estudiantiles, comunicadoras y comunicadores sociales, etc.(Campaña Nacional por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito, s.f.).

En la Argentina aun los casos en los que el aborto es legal, este derecho fue vulnerado a partir de prejuicios sobre la autonomía de las mujeres, poniendo toda serie de obstáculos. En 2018, el debate llegó al parlamento, y este brindó un dictamen favorable a la ampliación del derecho al aborto legal, seguro y gratuito hasta las catorce semanas de gestación. Las cifras indican que se realizan abortos de manera clandestina, de manera que la discusión que se instala es la continuidad de la realización de abortos en la clandestinidad, que conduce en muchos casos la muerte de mujeres pobres o su legalización. En términos de legalidad, no existe impedimento constitucional. En el fallo F.A.L. de la CSJN especificó que el aborto legal no es inconstitucional ni se contrapone con los convenios internacionales a los que adhiere la Argentina. Por el contrario, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas recomendó a la Argentina la despenalización del aborto.

Es importante señalar que la penalización del aborto restringe los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las personas con capacidad de gestar. Cuando deciden abortar, viven las consecuencias físicas y emocionales por atravesar una intervención clandestina; y cuando deciden continuar con un embarazo no deseado, se ven expuestas a riesgos de salud emocional y física que no experimentan los varones. A esto se suma la consideración de nivel socioeconómico, que afecta principalmente a las mujeres pobres que no tienen posibilidad de acceder a una intervención en mínimas condiciones sanitarias. Esto representa una vulneración de garantías que debe ofrecer el Estado. La OMS manifiesta como condición para el derecho a la no discriminación y la salud, que los Estados provean servicios de salud de acuerdo con las necesidades y diferencias entre las poblaciones. Respecto de la atención médica, la Recomendación General N° 24 del Comité CEDAW⁴ especificó que

4 Como ha recomendado por lo general a varios Estados latinoamericanos sobre este tema.

Las medidas tendientes a eliminar la discriminación contra las mujeres no se considerarán apropiadas cuando un sistema de atención médica carezca de servicios para prevenir, detectar y tratar enfermedades propias de la mujer. La negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria.

Como puede inferirse, el marco legal y su implementación representan a la sociedad y a quienes están ejerciendo el poder en todos los países. En Ecuador, está claramente diferenciado que el producto de una Constitución responde a un contexto histórico. Es decir, de una organización social, con sus creencias y costumbres a través del órgano legislativo que es elegido por la población, plantee como límites y sanciones que se aplicarán en la sociedad. La Constitución ecuatoriana está considerada como una de las constituciones con mayores avances con respecto a garantía de derechos en América Latina, su redacción respondió a las principales demandas presentadas por movimientos sociales. Entre 2007 y 2008, la Asamblea Nacional Constituyente se instauró para redactar la Constitución aprobada por parte de la población con un 63,93% en octubre de 2008. De acuerdo con Ávila (2012), la Constitución de 2008 es de las constituciones en la historia del Ecuador que más derechos reconoce. Tiene “una ruptura con la forma tradicional de clasificar los derechos” (2012), se plantean los doce derechos del buen vivir, dentro de las garantías individuales se plantean derechos de participación y de libertad, se reconocen derechos a “personas y grupos de atención prioritaria, derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades, derechos de protección, como también derechos de la naturaleza” (2012, p. 7). Ávila (2012) divide en períodos las veinte modificaciones de la Constitución, la “periodización de la evolución de los derechos en el constitucionalismo ecuatoriano” la realiza en base a tres parámetros: “estado absoluto, estado legal de derecho y estado constitucional de derechos” (2012, p. 5). Sin embargo, no significa que constituciones igualitaristas o sociales hayan reconocido efectivamente los derechos de “obreros, campesinos, mujeres, indígenas o que la exclusión en el Ecuador haya desaparecido” (2012, p. 3).

En definitiva, durante el siglo XIX y hasta “1929, el titular de la ciudadanía era exclusivamente el hombre, propietario, rico, católico, letrado y adulto”, el autor recalca que únicamente un 0,3% de la población cumplía con estas características (2012, p. 46). Por otro lado, y con respecto a la laicidad, en el preámbulo de la Constitución de 2008 de Ecuador, se hace la siguiente referencia “INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad”. Ávila (2012) indica que en 1906 se concreta la ruptura entre Estado e iglesia, sin embargo, no significó que se mantenga la laicidad en constituciones de años posteriores. En la Constitución ecuatoriana, entre los artículos 12 y 34, se reconocen los derechos del buen vivir: construir y mantener su propia identidad cultural, a la educación, a vivienda adecuada y digna, al trabajo, a la salud y a la seguridad social. En el artículo 45 se encuentra el detalle con respecto a interrupción voluntaria del embarazo “las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción”. El artículo 66, “reconoce y garantizará a las personas el derecho a la inviolabilidad de la vida, no habrá pena de muerte. El derecho a la integridad personal que incluye integridad física, psíquica, moral y sexual”.

Los dispositivos disciplinarios se manifiestan en la norma donde se empieza a expresar una nueva racionalidad gubernamental. Estos campos de poder están presentes en sistemas como los escolares o los carcelarios, donde se construye el sujeto de una manera específica. Por otro lado, Judith Butler reconoce que “el feminismo se ocupa de la transformación social de las relaciones de género” (2012, p. 289) y que las visiones diferentes desde la teoría pueden coadyuvar a la transformación social.⁵

5 Butler explica la capacidad de la agencia para la transformación social: “si tengo alguna agencia (*agency*, capacidad de acción de un actor o agente social) es la que se deriva del hecho de que soy constituida por un mundo social que nunca escogí. Significa solo que la paradoja es la condición de su posibilidad” (Butler, 2012: p. 16).

Con respecto al género,⁶ Butler (2012) indica que es una categoría histórica, donde la configuración del cuerpo, la anatomía y el sexo, existen bajo un marco cultural, es así que lo masculino y femenino tienen su historia social, sus significados y tanto su producción como normalización se naturalizan. Por tanto, el género está relacionado a la regulación de la sexualidad que funciona para cualquier persona como una condición cultural (2012). Para analizar la norma, Butler parte del término de reglamento que sugiere la “institucionalización del proceso mediante el cual se regulan las personas” (2012, p. 67); al reconocer el reglamento se reconocen leyes, reglas, políticas como instrumentos que regularizan, se imponen, se incorporan en las personas.

Claramente el uso de la disciplina y reglamentación de los cuerpos se puede encontrar, en Ecuador, en un decreto con fecha 26 de noviembre del 2014, el cual plantea transferir la

Estrategia Intersectorial Nacional de Planificación y Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENIPLA), ejecutada por los ministerios de Salud Pública, Educación, Inclusión Social y Coordinador de Desarrollo Social, a la Presidencia de la República. El nombre actualmente es Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia (Decreto Ejecutivo N° 491).⁷

6 “Sexo biológico (hombre – mujer), según cuáles son mis genitales, pero puede ser relativo”. “Identidad de género (masculino – femenino), según con el género que me identifique, masculino o femenino, o bien ambos”. “Orientación sexual, según cuál sea el sexo que me gusta elegir en mis parejas sexuales: homosexual, heterosexual o bisexual”. “No hay en el fondo, orientaciones sexuales en sí, separadas, sino manifestaciones diferentes de ser humano a las que denominamos orientaciones sexuales, bajo la necesidad de encasillarnos en algún lugar. ¿Quiénes se creen normarles? Los que tienen en la cabeza que el modelo heterosexual es el correcto y auténtico: heterocentrismo”. Galindo (2009).

7 ¿Familia? ¿La sexualidad centrada en la reproducción? ¿Religión?

Y, de acuerdo con el decreto “resulta conveniente reestructurar el proyecto ENIPLA, con la finalidad de que este sea asumido directamente por la Presidencia de la República”, así como también se hace referencia al plantear:

La salud es un derecho que garantiza el Estado (...). El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional (Constitución de Ecuador, artículo 32).

Como nos explica Butler, regular tiene una forma de legalidad, sin embargo “su dimensión no se agota en la eficacia sino en su proceso de normalización”, produce parámetros condicionando vidas (2012, p. 87). La norma entonces es

una serie organizada de restricciones, un mecanismo regulador que marca y efectúa el desplazamiento de una concepción del poder como serie organizada de restricciones y como mecanismo regulador (...), la norma es una medida y una forma de producir un estándar común (2012, p. 80).

Se convierten así en una verdad, en una visión única, en el principio que rige, la moral. Para las mujeres y desde las teorías feministas, el aborto representa la lucha por la transformación del sistema patriarcal, contra la violencia sexual y la lucha por alcanzar un derecho fundamental que es la decisión sobre su propio cuerpo. También, permite retomar desde la academia la posibilidad de investigar, de debatir y de entender la posición de los diferentes actores relacionados. Además, implica entender a profundidad, las problemáticas y sus respuestas, la necesidad de replantear los conceptos acuñados por la misma historia con el objetivo de construir una sociedad que defienda los derechos sin jerarquías.

La tarea de todos estos movimientos consiste en distinguir entre las normas y convenciones que permiten a la gente respirar, desear, amar, vivir, y aquellas normas y convenciones que restringen o coartan las condiciones de vida (...). De qué maximiza las posibilidades de una vida habitable, qué minimiza la posibilidad de una vida insoportable o, incluso de la muerte social o literal (Butler, 2012, p. 23).

Ecuador es un Estado constitucional de derechos, sin embargo, tiene que resolver todavía problemáticas como el embarazo en niñas, adolescentes y las muertes maternas. Estos dos temas se plantearon como metas a reducirse en su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017. De acuerdo con el informe “Objetivos del Milenio. Balance Ecuador 2014”, de las 12 metas presentadas, la meta de reducir la mortalidad materna entre 1990 y 2015 en tres cuartas partes, se encuentra en progreso (todas las demás metas se cumplieron). Durante este período se ha logrado una disminución del 68%, sin embargo, hasta 2014 fue de 49,2%.

Una de las problemáticas en América Latina es la maternidad en niñas y adolescentes. Actualmente existe un Plan Nacional de Salud Sexual y Salud reproductiva 2017-2021 con metas atadas a los objetivos al Plan Nacional de Desarrollo. Por otro lado, con respecto a nacidos vivos por grupos de edad de la madre, el 50,1% del total de nacimientos ocurridos y registrados en 2016, provienen de mujeres entre 20 y 29 años, el 19,4% de mujeres entre 15 y 19 años de edad y el 17,5% de mujeres en edad de 30 y 34 años. De acuerdo con el Ministerio de Educación del Ecuador, utilizados en la campaña 2006 en las redes sociales con el *hashtag* #InformarEsProteger:

Cada día en Ecuador 6 niñas menores de 14 años son madres y todos estos embarazos fueron producto de violación. Que las niñas estén en el sistema educativo reduce los índices de embarazos en la adolescencia. En Ecuador el medio más frecuente por el que las personas se enteran de sexualidad es la televisión. El silencio no educa. 9 de cada 10 adolescentes quisieran hablar de sexualidad en sus hogares.

El embarazo en adolescentes reproduce la pobreza, así como los bajos niveles de acceso a educación. En el año 2015, 6.487 adolescentes abandonaron sus estudios por un embarazo. Los embarazos en la adolescencia son la cuarta causa de deserción escolar. Prevenir un embarazo no intencionado le cuesta al Estado ecuatoriano 114 dólares, en comparación con 612 dólares que le cuesta atender un embarazo no intencionado.

A pesar de estos datos, existen campañas de los denominados “Pro Vida Ecuador”, quienes han lanzado en campañas tituladas como la “ideología de género no va” con títulos como “la dictadura de género se disfraza de progreso y salud”. Estas campañas se extienden por distintos países, en la Argentina, corresponde a los grupos que plantean como eslogan “defendamos las dos vidas” y se oponen además a la implementación de la Ley de Educación Sexual Integral en las escuelas.

Definitivamente, la maternidad infantil es violencia. Por ello los movimientos sociales han llevado adelante esta campaña en toda América Latina.

Con respeto a la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y violencia de Género contra las Mujeres,⁸ levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador (INEC), se realizó en 18.800 viviendas, a mujeres de 15 años y más, entre noviembre y diciembre de 2011. Presenta los siguientes resultados, “6 de cada 10 mujeres han vivido algún tipo de violencia”⁹, con un

8 En la Función Judicial existe la figura de Unidad Judicial Especializada en Violencia contra la mujer y la familia, antes Comisarías de la mujer (Ley N° 1995).

9 Para 2011, año en el que se realizó el levantamiento de información, no estaba todavía aprobado el actual COIP, por lo que la Encuesta se basa en las definiciones de la Ley contra la Violencia de la Mujer y la Familia (artículo 4, literal a, b, c) y la Convención Belém do Pará. De acuerdo con la ley:

Violencia física, todo acto de fuerza que cause daño, dolor o sufrimiento físico en las personas agredidas cualquiera que sea el medio empleado y sus consecuencias. Violencia psicológica,

60,6%, “presentándose un mayor porcentaje en las mujeres indígenas con el 59,3% y afroecuatorianas con 55,3%”. “En el país, 1 de cada 4 mujeres ha vivido violencia sexual”. Continuando con los datos de la encuesta, “la violencia está generalizada en todos los quintiles”,¹⁰ de manera que en el quintil 1 es de 59,4%; en el quintil 2, un 62,3%; en el quintil 3, un 63,2%; en el quintil 4, un 63,2% y en el quintil 5, un 55,6%.

El Código Orgánico Integral Penal (COIP), vigente desde el 10 de agosto del 2014, tiene sanciones penales contra los diferentes tipos de violencia. Sin embargo y, a pesar de reconocer la violencia sexual en el COIP, en el mismo cuerpo normativo existe la posibilidad de que una mujer pueda ser enjuiciada y cumplir con penas de dos a cuatro años por abortar, incluso después de haber sido víctima de una violación. Con este dato cabe retomar la pregunta que Judith Butler plantea “¿Son realmente padres es un sentido social los donantes de esperma, los amantes ocasionales o, incluso, los violadores?” (2012, p. 26).

Se pueden llegar a cumplir con penas de cárcel entre uno y tres años si el aborto no se realiza bajo las dos siguientes causas: a) “cuando el embarazo pone en peligro la vida de la mujer” y, b) “en consecuencia de violación en una mujer que padece discapacidad mental” (COIP, artículos 149 y 150).

constituye toda acción u omisión que cause daño, dolor, perturbación emocional, alteración psicológica o disminución de la autoestima de la mujer o familiar agredido. Violencia sexual, imposición en el ejercicio de la sexualidad de una persona a la que se le obligue a tener relaciones o prácticas sexuales con el agresor o con terceros, mediante el uso de la fuerza física, intimidación, amenazas o cualquier otro medio coercitivo.

De acuerdo a la Convención Belém do Pará:

violencia patrimonial es la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades de las víctimas.

10 Definidos por nivel de ingreso. El quintil 5 es el sector de la población con mayores ingresos y el quintil 1, el sector de la población con menores ingresos.

Hasta 2015, la Fiscalía llevaba registrado «134 denuncias por práctica de aborto en el país». De acuerdo con el Consejo de la Judicatura (Bravo y Bonilla, 2016) son “74 casos judicializados” entre 2013 y 2015. Cabe indicar que el 28 de septiembre de 2015 Salud Mujeres Ecuador, lanzó una línea telefónica, con el título “por el derecho a decidir” a la cual se puede solicitar un encuentro cara a cara entre los horarios de 17 a 22 horas todos los días. Adicionalmente, como parte de esta problemática deben entenderse el funcionamiento de los lugares donde se practican abortos, las condiciones en las que quedan mujeres (muchas de ellas menores de edad),¹¹ las detenciones y la judicialización. De acuerdo con el Servicio de Atención Integral de la Fiscalía (González, 2015), de cada 10 víctimas de violación, 6 corresponden a niñas, niños y adolescentes. *¿Cuáles son todas las acciones que el Estado ejecuta con respecto a la violencia sexual?*¹²

Butler añade las complejidades en la situación de las personas, normar ha implicado que los derechos se discutan desde una perspectiva de la moral. La interpretación moral de la norma condiciona a la población, como plantea Michel Foucault, la necesidad de disciplinar a la población convierte en una forma de ignorar los elementos presentes en el aparataje institucional que con sus limitaciones decide sobre el cuerpo de las personas a través inclusive, del encierro. Son elementos que permiten entender que las afectaciones desde las decisiones del Estado y de la normativa definitivamente pueden cambiar la vida de las personas.

Se necesitan fundamentos básicos para la convivencia y no elementos restrictivos, el límite que debe tener cualquier norma está en no impedir que las personas decidan sus propios destinos. Garantizar derechos permite entender

11 Habría que entenderse las casusas de ese embarazo y si es producto de una violación. De ser así, se le está exigiendo a una niña ser madre en circunstancias donde lo más importante es condenar al violador.

12 “La Fiscalía junto con el Ministerio de Salud Pública crearon la Norma Técnica de Atención Integral en Violencia de Género” (El Comercio, 2015). Fuente: <http://www.elcomercio.com/tendencias/ecuador-indices-embarazosadolescentes-salud-educacion.html>

que la norma no está sobre el sujeto. Existen varias contradicciones en las posiciones de los equipos gobernantes con respecto al aborto, por lo que sería importante entender el recorrido de las sociedades que apoyan (o no), es decir, la herencia social y cultural que se ha construido históricamente y cuáles son las creencias que están detrás de las sociedades que tienen la capacidad de llevar adelante este tipo de debates. No pueden ser obviados elementos religiosos, debido a que las iglesias han tenido un peso importante en las creencias y tradiciones en América Latina. Por otra parte, se debe entender también las razones que llevan a los gobiernos a plantearse debatir sobre estos temas se definan o no de izquierda. Puede que esta diferencia encuadre más entre conservadores y liberales, sin excluir la posibilidad de que exista un uso político de estos temas, como se ha podido observar en otros países.

La categoría género es un sistema que expresa el conflicto social que se sostiene a través del control de los cuerpos, que, en el caso de las mujeres, se ejerce con el dominio de la capacidad reproductiva de su cuerpo. El foco de tensión referido a los derechos humanos de las mujeres y otros colectivos disidentes se sustenta en la sexualidad como marca identitaria y en la reproducción. A través del control de estas esferas se sostiene el patriarcado (de Barbieri, 2001; Tamayo, 2001).

El nexo entre el aborto seguro, legal y gratuito y las relaciones de género tiene unos aspectos políticos que trascienden las coyunturas gubernamentales.

En Ecuador se generó una estructura de oportunidades (Tarrow, 2009) durante la Asamblea Constituyente de 2008 y, aunque los debates fueron parte entre quienes conformaron la Asamblea y los colectivos, se terminó reconociendo, en el artículo 45 de la Constitución, la vida desde la concepción. Las mujeres continuaron con su lucha y existen algunas estrategias como la línea de información para el aborto seguro.

En la Argentina los avances en materia legislativa y en la creación de políticas y programas de promoción de la igualdad de género se instalaron entre

2002 y 2015, sin embargo, a partir de 2016 sufrieron un retroceso en su implementación por la baja en los presupuestos requeridos para su implementación y desarrollo. No obstante, resulta muy evidente que estamos atravesando un cambio social profundo que se visibilizó en debates inéditos acompañados por movilizaciones y producciones científicas y artísticas en el ámbito político, social, educativo y comunitario en todo país.

La historicidad de la construcción del género como categoría que atraviesa la vida social nos permite desnaturalizarla y reconstruirla para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas. En este sentido, nos propusimos reflexionar acerca de las estrategias que se han generado tanto en la Argentina como Ecuador en materia de políticas públicas de género y el avance del debate sobre la interrupción voluntaria del embarazo en ambos países.

Bibliografía

- Amnistía Internacional (s.f.). El acceso al aborto en Argentina. Una deuda pendiente. <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/09/EL-ACCESO-AL-ABORTO-EN-ARGENTINA-ENTRE-GA03-FINAL.pdf>
- Ávila, R. (2008). Ecuador Estado Constitucional de derechos y justicia. En *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Derechos Humanos y Justicia.
- (2012). Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano. Quito. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012. 53 p.
- Baurmann, M. (1998). *El mercado de la virtud*. Barcelona: Gedisa Editorial.

- Bourdieu, P. (2001). *Masculine domination*. Stanford University Press.
- Bravo, D. y Bonilla, M. (25 de enero de 2016). 74 mujeres fueron enjuiciadas por abortar los dos últimos años. *El Comercio*. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-mujeres-juicios-aborto-carcel.html>
- Butler, J. (2002). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"*. Buenos Aires: Paidós.
- (2006). *Deshacer el género*. Buenos Aires: Paidós.
- Campaña Nacional por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito (s.f.). Recuperado de: <http://www.abortolegal.com.ar/about/>
- Castorina, J. (2005). *Construcción conceptual y representaciones sociales. El conocimiento de la sociedad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Castorina, J. A., Barreiro, A. y Toscano, A. G. (2005). Las representaciones sociales y las teorías implícitas: una comparación crítica. *Educação & Realidade*, 30(1), pp. 201-222.
- Connel (1995). *Masculinidades*, México, Universidad Autónoma de México.
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Constitución Política de la República del Ecuador (1998).
- De Beauvoir, S. (2011). *El segundo sexo*. Méxco DF: De Bolsillo.
- Ecuador, Código Orgánico Integral Penal.
- Ecuador. Decreto Ejecutivo N° 491.

- Foucault, M. (1990). *Historia de la sexualidad. 1. La voluntad de saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- , (1996). Cuerpos dóciles. En *Vigilar y castigar*. España: Siglo XXI.
- Galindo, A. G. (2011). Las mentiras del sexo: claves para una sexualidad sin tabúes ni culpas. Editorial Kairós.
- González, M. A. (11 de noviembre 2015). Ecuador reduce los índices de embarazos adolescentes. *El Comercio*. Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/tendencias/ecuador-indices-embarazosadolescentes-salud-educacion.html>
- Hernández, M. (6 de marzo 2015). Plan Familia Ecuador se enfoca en la prevención de embarazo adolescente. *El Comercio*. Recuperado de: <http://www.elcomercio.com/tendencias/entrevista-monica-hernandez-plan-familia.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2011). Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Martín Bardera, S. (2015). Concepto de Género: De las teorías feministas a las políticas públicas. La universidad pública española como estudio de caso. (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca. Salamanca.
- Uruguay. Ley N° 18987.
- Lamas, M. (1996). El género. La construcción cultural de la diferencia sexual, 35-96.
- Tarrow, S. (2009). O poder em movimento. Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Editora Vozes.

CAPÍTULO 6



Mollica
2014

LA PROMOCIÓN ACTIVA DE POLÍTICAS DE PRODUCCIÓN Y TECNOLOGÍA. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS DEL DESARROLLO¹

MIGUEL BINSTOCK

Vicerrector de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Exdirector nacional en el sector de Telecomunicaciones. Exdirector de Planeamiento y Estrategias para la Inversión en la Provincia de Buenos Aires.

RUBÉN GENEYRO

Coordinador de la Unidad de Vinculación Tecnológica de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Exsubsecretario de la Pequeña, Mediana y Microempresa de la provincia de Buenos Aires. Excoordinador General del Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER) del Banco de la Nación Argentina. Excoordinador de PROARGENTINA (Ministerio de Economía y Producción de la Nación).

GUSTAVO DE LA ARENA

Docente de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Profesor titular de Economía Agraria (Universidad Nacional de La Plata). Excoordinador Nacional del Proyecto Jóvenes Emprendedores Rurales: Desarrollo de Empresariedad de Base Local (PROSAP-BIRF- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación). Exsubsecretario de Microempresas del Ministerio de Producción de la provincia de Buenos Aires.

1 Este artículo fue escrito durante el año 2019 antes del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de ese año.

Introducción

Los recientes avances en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están generando profundos cambios, tanto a nivel productivo y de servicios, como de empleo y capacitación. Palabras como “*Big Data*”, “internet de las cosas” (por sus siglas en inglés, IoT), “inteligencia artificial” y “plataformas” empiezan a ser términos comunes en el ámbito productivo y de servicios, si bien existen debates en torno a los nombres y al alcance de las transformaciones que se están llevando adelante.

Estas tecnologías comienzan a delinear cambios en varios aspectos de la vida cotidiana como usuarios, pero también afectarán el empleo y las capacidades tecnológicas de los países, profundizando las asimetrías de desarrollo actuales. Por ello, resulta fundamental la definición de estrategias y políticas públicas al respecto.

Este contexto de avance de las nuevas tecnologías se condice con un contexto global y local que profundizan los posibles efectos negativos sobre la Argentina. Por un lado, luego de la crisis financiera internacional de 2008, el ritmo de crecimiento global, como así también el comercio internacional, han tenido un quiebre, con tasas de crecimiento mucho menores y, principalmente, apalancados en un primer momento por los denominados “países emergentes”. Las crisis sociales en los países europeos y en los Estados Unidos generaron el surgimiento de gobiernos o iniciativas cuyo objetivo principal declarado resulta en la protección del empleo (y, por ende, el comercio y la producción) en sus economías. El Brexit y la llegada de Donald Trump al gobierno de los Estados Unidos son los más claros exponentes de esta situación.

Como bien lo expresa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en su informe *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2018, p. 112):

...la llegada al poder de la actual Administración de los Estados Unidos trajo consigo un marcado giro en la posición tradicional de ese país sobre la globalización. La política comercial ha asumido un papel clave en el esfuerzo por reducir los déficits comerciales y revertir la relocalización de empresas industriales en el extranjero. En 2018, además de implementar diversas alzas arancelarias, los Estados Unidos lograron concluir la renegociación —en términos más favorables para ese país— de su tratado de libre comercio con la República de Corea y sustituir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por un nuevo acuerdo con Canadá y México, que si bien mantiene la estructura general y el carácter trilateral del TLCAN, incluye reglas de origen más estrictas en varios sectores (entre otros, el automotor, el textil y el químico). Con ellas se busca garantizar una mayor participación de los Estados Unidos en las cadenas de valor norteamericanas, a expensas de proveedores extrarregionales como Europa y Asia, e incluso de sus socios en el acuerdo, en particular México. También se incluyen normas estrictas sobre propiedad intelectual, en línea con la posición tradicional estadounidense.

A las mencionadas barreras comerciales que la administración de Trump llevó adelante sumadas a su política de “incentivos” hacia las empresas para relocalizar inversiones en el país, comienza a asomar un fenómeno denominado de “*reshoring*”. Este supone una reversión de los flujos de inversión de las empresas transnacionales a los países de sus casas matrices (apalancados también por el avance de la automatización y digitalización de los procesos productivos, los cuales aminoran el efecto de la mano de obra de bajo costo). Si bien hay autores que indican que este efecto todavía es de baja intensidad (véase, por ejemplo, De Backer y otros, 2016), no deja de ser un escenario más que factible.

En la región, ha habido un cambio de regímenes de gobiernos populares (principalmente notorio en Argentina y Brasil), desde políticas de fomento al mercado interno a la producción nacional, la ciencia, el desarrollo tecnológico y la educación universitaria hacia gobiernos de corte liberal, que reprimarizan

su economía y valorizan la especulación financiera. Estos gobiernos han implementado, a su vez, decisiones de grandes retrocesos en carácter de desarrollo tecnológico soberano. Como ejemplos basta mencionar los casos del sector espacial argentino, en donde la Ley N° 27208, de Desarrollo de la Industria Satelital Argentina, definía el desarrollo del Plan Satelital Geoestacionario a través de la construcción de varios satélites, lo cual no se ha cumplido y, muy por lo contrario, se ha frenado la construcción del ARSAT-3.² Por el lado de Brasil, la toma del control de Embraer por parte de Boeing³ se traduce en una pérdida de control de la compañía que afectará las capacidades tecnológicas del Brasil en materia aeronáutica.

En ambos casos, la fórmula parece ser la misma: una disminución de la inversión pública en el sector tecnológico, científico y educativo, liberalizando el comercio y apostando a la adquisición de tecnología para su uso, de manera de optimizar los procesos de extracción de recursos naturales. Este escenario planteado impone una mayor dificultad al surgimiento o reconversiones de pymes en las nuevas tecnologías y pone incluso en peligro su subsistencia.

Por todo ello, resulta fundamental la definición de políticas públicas que contemplen el nuevo escenario mundial y el impacto de las nuevas tecnologías que generará en el mercado de trabajo, y consideren las asimetrías sectoriales y regionales, a fin de promover un desarrollo tecnológico soberano y socialmente responsable.

En la primera parte de este artículo se caracterizan las principales transformaciones tecnológicas que hoy denominamos “Industria 4.0”. Se presenta la experiencia alemana como posible fuente de aprendizaje de incorporación al

2 El ARSAT-3 era el tercer satélite de telecomunicaciones geoestacionario que estaba planificado que sea lanzado para 2018-2019. Anteriormente, la Argentina había lanzado el ARSAT-1 y el ARSAT-2, transformándose, de esta manera, en el octavo país con capacidad de fabricar un satélite de estas características.

3 Ver: https://elpais.com/economia/2018/07/05/actualidad/1530819666_604362.html

tejido productivo de las nuevas tecnologías, recuperando espacio y liderazgo en la industria manufacturera mundial.

En la segunda parte, se evalúan las políticas públicas nacionales y los programas ejecutados en nuestro país, desde 2003 hasta el 2019, extrayendo lecciones para el desarrollo productivo con foco en las pymes industriales. Además, se presenta una rica experiencia internacional: el País Vasco y la transformación productiva con foco en la innovación. Del mismo modo, se analiza el Programa de Transformación Productiva de Colombia. Por último, se proponen lineamientos de políticas públicas de desarrollo productivo e innovación con foco en las pymes industriales, con perspectiva de largo plazo, nueva institucionalidad, reformulación y mejora de los instrumentos desarrollados hasta 2015 para alcanzar un desarrollo económico sustentable y socialmente inclusivo.

Políticas públicas para el desarrollo tecnológico y productivo

La irrupción de las nuevas tecnologías ligadas al sector de la información y la comunicación (denominado comúnmente “IT”, del inglés *Information Technology*) impone desafíos a los agentes gubernamentales que definen las políticas públicas. La aparición de empresas globales que alteran el ecosistema local (Uber, Airbnb, Amazon), el avance sobre tareas humanas y la influencia sobre la vida social y política obliga a incorporar con urgencia una agenda a los gobiernos nacionales y locales.

El mercado de trabajo, la educación, la formación y la infraestructura serán determinantes al momento de establecer que rol jugará la Argentina y la provincia de Buenos Aires a medida que se vayan estableciendo los roles en este nuevo readecuamiento de la división del trabajo. La posibilidad de influir sobre los efectos de estas tecnologías solo es posible si son conocidas, comprendidas y posibles de desarrollar a través de capacidades propias.

Esta misma situación se planteó en Alemania durante el principio de esta década. Debido a que el éxito económico de estas nuevas tecnologías no se materializó tan rápido como lo esperaban y tanto Estados Unidos como los países asiáticos, líderes en IT, continuaron dominando el mercado, una cierta dependencia tecnológica en la industria manufacturera alemana ha ocurrido (Schroeder, 2016). Por ello, el gobierno alemán decidió implementar un concepto que permitiera recuperar el terreno perdido.

El caso alemán. Una fuente de aprendizaje

El uso de las nuevas tecnologías TIC o de digitalización lleva muchos nombres. El término más aceptado hasta el momento es el denominado “Industria 4.0”. Este concepto surge en Alemania a comienzos de la década de 2010, acuñado por un grupo multidisciplinario de especialistas convocados por el gobierno alemán para diseñar un programa de mejora de la productividad de la industria manufacturera (Basco y otros, 2018).

Es importante resaltar que, en su origen, la definición de Industria 4.0 no es meramente una conceptualización de un conjunto de tecnologías, sino también una definición de política pública para el desarrollo y la mejora de la competitividad de la industria manufacturera alemana. A partir de esto, el gobierno alemán ha implementado diferentes iniciativas, donde se destacan los grupos de trabajo dependientes de los Ministerios de Asuntos Económicos y Energía, y de Educación e Investigación, involucrando a agencias gubernamentales y a los diferentes sectores y empresas relacionados a las tecnologías involucradas.⁴

4 Ver www.plattform-i40.de.

Los grupos de trabajo establecidos y sus objetivos son:

- Arquitecturas de referencia, estándares y normas: desarrolla la base para estándares uniformes y abiertos y lleva sus ideas a los procesos de estandarización internacional. El grupo de trabajo considera que, para las empresas, particularmente las pymes, estándares abiertos y uniformes son muy importantes, aseguran una competencia justa y reducen los riesgos de inversión, al ayudarlas a transferir sus capacidades innovadoras a la era digital.
- Tecnologías y escenarios de aplicación: se avoca a formular escenarios para describir los cambios en la industria en casos concretos. A través de intercambios con la comunidad profesional, identifica nuevas tendencias y tecnologías, las clasifica por importancia y las transfiere a los otros grupos de trabajo.
- Seguridad en los sistemas de redes: productores, proveedores y clientes de todo el mundo intercambian sus datos en redes. El prerrequisito central para esto es la confianza; solo aquellos que saben que sus datos están en buenas manos son intercambiados. Esto hace que la seguridad de las TIC resulte fundamental en la digitalización de la producción. A partir de este concepto, el grupo de trabajo desarrolla soluciones, recomendaciones y ejemplos de aplicaciones concretas para una industria con una red segura.
- Marco legal: las aplicaciones en la Industria 4.0 están cambiando cada vez más los procesos y modelos de negocios. Estos cambios significan una nueva incertidumbre sobre cómo aplicar la ley actual a la producción digitalizada del mañana. Las ambigüedades en la definición de los términos del contrato, en el comportamiento antimonopolio, en el uso de datos y responsabilidades a menudo impiden que las empresas den el paso hacia la digitalización. Este grupo de trabajo acompaña la implementación de las nuevas tecnologías con respecto a cuestiones legales. Sus recomendaciones contribuyen a establecer marcos jurídicos claros, especialmente para las pymes.

- Trabajo, educación y capacitación: las nuevas tecnologías están cambiando el mundo del trabajo. Surgen nuevas áreas, las viejas áreas de trabajo están cambiando. La educación y la formación así como los modelos de empleo están siendo rediseñados. El objetivo del grupo de trabajo es diseñar los próximos cambios de forma proactiva y en colaboración con los interlocutores sociales.
- Modelos de negocios digitales en la Industria 4.0: los datos, las plataformas, las tecnologías innovadoras y las nuevas expectativas de los consumidores están cambiando los modelos de creación de valor para las empresas manufactureras. Surgen nuevos modelos de negocios digitales y los existentes cambian. Comprender los mecanismos, mostrar oportunidades y hacer recomendaciones, esa es la misión de este grupo de trabajo. El esquema de trabajo básico analiza los mecanismos de los modelos de negocios digitales. A partir de estos, determina oportunidades y desafíos, para finalmente muestra formas en las que se puede aprovechar el potencial de los modelos de negocios digitales.

Las tecnologías que vienen marchando

Desde el punto de vista tecnológico, la Industria 4.0 describe una organización de los procesos de producción basada en la tecnología y en dispositivos que se comunican entre ellos de forma autónoma a lo largo de la cadena de valor (Smit y otros, 2016). Existen un conjunto de nueve tecnologías “iniciales”: *Big Data & Analytics*, robots autónomos, simulación, integración de sistemas, internet de las cosas, ciberseguridad, la nube, fabricación aditiva (impresión 3D) y realidad aumentada.

Si bien todas estas tecnologías conforman un conjunto conceptual, el nivel de madurez es heterogéneo y, por ende, el impacto a futuro será diverso y aún incierto. De todas ellas, el *Big Data & Analytics*, la nube, la ciberseguridad y la

internet de las cosas ya han comenzado a generar un gran impacto en la generación de nuevos servicios y se presentan como fundamentales en el desarrollo tecnológico del mercado de las TIC.

La capacidad de procesar grandes volúmenes de datos no estructurados y sobre estos obtener información (*Big Data & Analytics*) se ha vuelto un factor clave, tanto en ámbitos comerciales (siguiendo patrones de consumo e intereses de los consumidores) como sociales y políticos (*microtargeting* en campañas políticas).

El término “nube” (*“Cloud Computing”* en inglés) abre la posibilidad de utilizar infraestructura TIC de manera tercerizada, adaptando esta y sus consecuentes costos a las necesidades dinámicas que el servicio demande. Como ejemplo, puede verse el proceso de inscripción a una universidad, en donde la demanda de ancho de banda y capacidad de procesamiento puede ser varias veces mayor que durante el resto del año. En el caso de la nube, el tercerizar presupone que la empresa que ofrece esos servicios se ha especializado y, por ende, optimiza los recursos informáticos como así también dispone de las últimas tecnologías presentes en el mercado. Entre ellas se encuentra la seguridad informática o ciberseguridad. El desarrollo de esta tecnología, en un mundo hiperconectado, resultará fundamental para asegurar la confiabilidad de los sistemas.

Un caso emblemático es el del voto electrónico. Durante 2017 se intentó aprobar una ley nacional que permitiese el voto emitido por una computadora. La demostración de expertos en el tema, incluyendo el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) (2017) demostró que eran hackeables y posibles de vulnerar tanto el secreto del voto como el voto en sí mismo.

Finalmente, la internet de las cosas (IoT, del inglés *Internet of Things*) permitirá la conectividad de cualquier aparato a una red, automatizando tanto cualquier elemento de una fábrica como así también de una casa. Conectar los servicios de pronósticos del tiempo para cruzar la información con los

hábitos del usuario y poder así manejar la calefacción y el aire acondicionado de forma más eficiente según las variaciones del clima local (Vazhnov, 2015) es una realidad de hoy en día que utiliza la nube, el *Big Data* y la internet de las cosas combinadas.

Al momento de establecer definiciones estratégicas, es importante remarcar que al resto de las tecnologías establecidas en el concepto Industria 4.0 debieran sumarse otras nuevas no listadas, como ser el *Machine Learning* y la inteligencia artificial, además de otras tecnologías que ya poseen años de desarrollo, pero siguen teniendo un carácter importante, como la biotecnología.

Tecnología y trabajo

Un aspecto sobresaliente para analizar en esta nueva coyuntura política y tecnológica es el relacionado al mundo del trabajo. Un proyecto nacional debe poner el trabajo y el empleo en el centro de la cuestión. Como bien se mencionó en la Introducción, existe un contexto mundial en donde la generación de empleo a través de restricciones comerciales e incentivos a la relocalización de inversiones es una política que se ha instalado con fuerza en los países centrales, principalmente en los Estados Unidos. A esta situación, se debe agregar el impacto de las nuevas tecnologías en el empleo.

En el comienzo de la era de la automatización se produjo una sustitución de mano de obra por maquinaria en la industria de producción, sobre todo en aquellas tareas repetitivas o de peligro. Ello trajo aparejado un aumento de la productividad, pero también una destrucción de empleo. Algunos autores sostienen que estos procesos generan aumento neto del empleo, ya que un aumento de la productividad permite un mayor acceso a bienes económicos, lo cual incrementa el empleo por otras ramas (o bien a través de puestos más calificados para abordar las nuevas tecnologías, o a través de servicios asociados al mayor comercio de dichos bienes). Sin embargo, frente a estas nuevas tecnologías, los augurios no son tan optimistas.

En el sector servicios la llegada de las nuevas tecnologías ya comienza a impactar. Y sus efectos no ocurren solamente en el ámbito del empleo. Las grandes plataformas de servicio están poniendo en jaque cuestiones regulatorias e impositivas. Varios países de Europa vienen tomando acciones para intentar compensar estos efectos. En el caso de la Argentina, Netflix ha comenzado a pagar el impuesto al valor agregado (IVA), mientras que Uber sigue lidiando en la CABA por hacer pie, mientras avanza en otras ciudades.

El estudio más difundido con relación al impacto de las nuevas tecnologías en el trabajo es el de Frey y Osborne (2013). Este plantea la existencia de una probabilidad de riesgo en determinados empleos. De este modo, el estudio vaticina que en los próximos 20 años el 47% de los empleos de Estados Unidos correrán el riesgo de ser automatizados. Claro está, existen diferentes probabilidades según la rama de actividad. El transporte y el trabajo administrativo aparecen como las actividades con mayor probabilidad, mientras que aquellas tareas relacionadas a la asistencia y el cuidado de personas serán difícilmente reemplazables.

En el caso de Argentina, los datos no resultan muy alentadores. Utilizando la metodología de Frey y Osborne (2013) y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), un estudio arrojó que aproximadamente dos tercios de las ocupaciones desarrolladas estarían en riesgo de ser reemplazadas por el avance técnico. Adicionalmente, el desempleo tecnológico sería un fenómeno generalizado a todas las ramas de actividad, con lo que no existe ninguna rama donde la probabilidad de sustitución sea inferior al 50% (Aboal y Zunino, 2017).

Si bien estos estudios resultan de un carácter prospectivo, y existen variables que pueden afectar la dinámica de estos cambios (ej.: la cantidad de ingenieros, la capacidad de manejo de las nuevas tecnologías, las cuestiones regulatorias, etc.) no dejan de ser una señal de alarma para la región y nuestro país, cuya brecha tecnológica con los países centrales es amplia en la mayoría de los sectores. Un ejemplo concreto es el caso de los robots industriales. La cantidad de estos en la industria es el principal indicador de nivel de automatización en el

sector manufacturero. El 75% del stock de capital robótico industrial se concentra en cinco países, que son los mismos que los fabrican: China, Corea del Sur, Japón, Estados Unidos y Alemania (Basco y otros, 2018). De esta manera, es de esperar que la mayor cantidad de empleo que genere el sector robótico se concentre en dichos países, mientras que el impacto negativo de sustitución de mano de obra sea global. A su vez, el nivel de sustitución en la Argentina es todavía mayor, ya que el nivel de penetración de esta tecnología todavía está lejos de los niveles de estos mismos países (Argentina posee 18 robots cada 10.000 empleados, mientras que el país con mayor indicador es Corea del Sur, el cual posee 631 unidades cada 10.000 empleados).

La expansión de las capacidades cognitivas a las máquinas implica que no solo el trabajo repetitivo y poco calificado corre riesgo de ser reemplazado (Basco y otros, 2018). En esta nueva etapa de la automatización, se prolonga a actividades de mayor complejidad, que involucran toma de decisiones y, por ende, los empleos desplazados abarcan actividades de baja y mediana complejidad. Por ello, el desarrollo de estas tecnologías seguirá profundizándose, y será fundamental el involucramiento del sector público para que potencien sus beneficios y minimicen los efectos negativos.

Política productiva: avances y retrocesos

La trascendencia de establecer programas e instrumentos de apoyo al sector productivo, a nivel internacional y en particular en América Latina tiene un amplio consenso desde la academia hasta buena parte de los decisores de política pública. Los desafíos señalados hasta aquí demuestran la necesidad de planificar las estrategias de desarrollo a partir de una evaluación profunda de los posibles escenarios que el país enfrentará.

En la Argentina hemos transitado, en los dos últimos gobiernos, desde una administración que consideró la reindustrialización como un eje clave de su agenda de desarrollo (2011-2015) hasta la última gestión (2015-2018), que

priorizó la asignación de recursos por parte del mercado y ha privilegiado a la dinámica financiera por sobre la productiva.

Este proceso no solo demuestra las diferencias ideológicas de los gobiernos, sino particularmente las dificultades de establecer políticas de estado de mediano o largo plazo para definir un modelo de desarrollo argentino que contenga una mirada federal, inclusiva, innovadora y de inserción internacional.

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, la agenda productiva tomó un lugar central a partir de la decisión de apoyar, con base en un rol activo del Estado, la recuperación de la industria nacional con una fuerte participación de las pequeñas y medianas empresas, el fortalecimiento del mercado interno y la profundización de la agenda de integración latinoamericana.

Desde diciembre de 2015, el gobierno de Mauricio Macri modificó esa agenda a partir de una mayor apertura de la economía, propiciando una inserción internacional con eje en el libre comercio (en el marco de un mundo en el que las posiciones proteccionistas ganaban fuerza), desprotegiendo al sector industrial nacional y con fuerte impacto negativo sobre las pymes.

Argentina. Evaluación de políticas públicas e instrumentos

Algunos datos pueden demostrar que las distintas visiones del desarrollo se trasladaron a los programas e instrumentos de apoyo al sector productivo, particularmente en la industria. En un documento elaborado por el Ministerio de Industria (2013) se recopilaron las herramientas de apoyo a la industria de todos los ministerios y sus organismos descentralizados (en total diez), con cuatro categorías: aportes no reembolsables (ANR), beneficios impositivos y fiscales (BIF), crédito a tasa subsidiada y otras facilidades financieras (CTS) y asistencia técnica y capacitación (ATC). De allí surgió que existían *114 instrumentos destinados a pymes* (34 CTS, 31 ANR, 29 BFI y 36 ATC).

Un aspecto relevante dentro de las estrategias de apoyo al sector productivo es el apalancamiento del crédito al sector privado que en la Argentina ha sido particularmente bajo, por lo cual se debía incrementar (en condiciones favorables para la inversión) con la finalidad de multiplicar los efectos positivos que la inversión en proyectos productivos implica, en términos de competitividad, innovación y generación de empleo, entre otros.

Si bien América Latina tiene indicadores muy bajos de profundidad del sistema financiero, la Argentina tiene la menor tasa de créditos al sector privado de la región. Por otra parte, al observar la participación de las pymes en préstamos del sistema financiero argentino (según el Banco Central de la República Argentina –BCRA–), en 2010 era del 15,2% y llegó a su punto máximo de 20,6% a comienzos de 2014.

Cuadro 1. Crédito interno al sector privado por país

Región / País	Crédito interno al sector privado [% PBI]
América del Norte	195,2
Unión Europea	126,4
Asia Oriental y el Pacífico	106,7
África al sur del Sahara	62,9
América Latina y el Caribe	32,8
Brasil	61,3
Chile	70,4
Colombia	44,5
Argentina	16,5

Fuente: datos del Banco Mundial.

Una de las medidas relevantes tomadas en 2012 fue la intervención del Estado con la obligatoriedad impuesta por el BCRA para que los bancos presten⁵

5 El 5% correspondiente a sus depósitos, porcentaje que se amplió en 2015 al 6,5%.

a las empresas a través de la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LCIP), que tuvo un importante efecto para evitar una mayor caída de la inversión. La LCIP implicó que se volcaran en créditos (entre mediados de 2012 y fines de 2014) \$110.000 millones (BCRA, 2015), siendo las MiPyMES las destinatarias de 67% del total. Las empresas industriales participaron con 27%, las de producción primaria de bienes, con 26%; y las de servicios, con 24%; siendo la compra de bienes de capital el 73% de los casos.

Si se analizan las fuentes de financiamiento a la inversión privada y se comparan 2007 y 2013 también surgen datos relevantes:

- Los recursos propios de las empresas alcanzaban 88,1% en 2007 y 75,4% en 2013, pero en porcentaje de PIB representaron 11,5% y 8,7%, respectivamente.
- Los recursos externos a la empresa pasaron de 11,9% a 24,6%, siendo el más relevante para ese incremento el crédito bancario (y en especial la LCIP).
- El mercado de capitales mantuvo un porcentaje similar 9,6% y 8,5%, aunque muy poco utilizado por las pymes.
- Se mantuvo en niveles bajos el impacto de “otros programas públicos” con el 0,2% en 2007 y 0,6% en 2013 (este último implica el 0,1% del PIB).⁶

En dicho marco siempre se mantuvo la vocación de generar diversos instrumentos que incrementarían los niveles de apalancamiento del sector productivo para su expansión e innovación tecnológica. En esa línea deben destacarse dos aspectos complementarios muy relevantes: por un lado, la creación del

6 El bajo impacto de “otros programas públicos” (tomando como referencia los principales: FONTAR, FONCyT, FONAPYME, PROSAP, FONARSEC y FONSOFT) no se debía a que existieran pocos, sino por el contrario existían una multiplicidad de programas, en distintos niveles de gobierno y que administraban diversos organismos. El problema es que no siempre han tenido una coordinación o articulación que permitieran alcanzar objetivos estratégicos y mucho menos que facilitaran a las pymes su utilización.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, en 2007, y, por el otro, la fundación de las diecinueve universidades nacionales que mantuvieron una fuerte impronta de vinculación con sus territorios.

Estos datos demuestran que, más allá de las dificultades macroeconómicas que existían a fines de 2015, desde el Estado se había definido intervenir fuertemente para apoyar el entramado productivo y para avanzar en el acompañamiento al ecosistema científico-tecnológico, a fin de brindar oportunidades para la consolidación de una agenda para el desarrollo.

En ese contexto, desde CEPAL (2015), se realizaban algunas observaciones muy claras sobre las alternativas que las agendas de desarrollo de la región debían tener en cuenta, como:

- La agenda para el desarrollo después de 2015 transformará profundamente el desarrollo sostenible y requerirá una gran movilización de recursos, así como un cambio en el financiamiento, la organización y la asignación de recursos.
- Los flujos financieros privados tienden a ser volátiles y asimétricos y tienen un impacto limitado en el desarrollo. La inversión extranjera directa (IED) no es tan estable como se pensaba anteriormente y también tiende a ser procíclica, lo que puede contribuir a amplificar las fluctuaciones de los ciclos económicos. Además, la IED recibida por América Latina y el Caribe está concentrada tanto geográficamente como por sectores (...), puede tener un impacto limitado en la innovación y en las capacidades de conocimiento a nivel local.⁷
- Se requerirán intervenciones gubernamentales eficientes y selectivas para aprovechar los mercados y flujos de capital privados.

⁷ Entre 2008-2013 Argentina recibió el 6,4% del total de IED de la región, que representa un 2% del PIB.

- Un acceso más amplio a los recursos externos debe ser complementado y balanceado con una mejor movilización de recursos internos. Esta movilización deberá ser un pilar clave de la arquitectura del financiamiento para el desarrollo después del 2015 (...) Los países deben asumir una mayor responsabilidad con respecto a su propio desarrollo y tomar el timón de su propia agenda para el desarrollo.

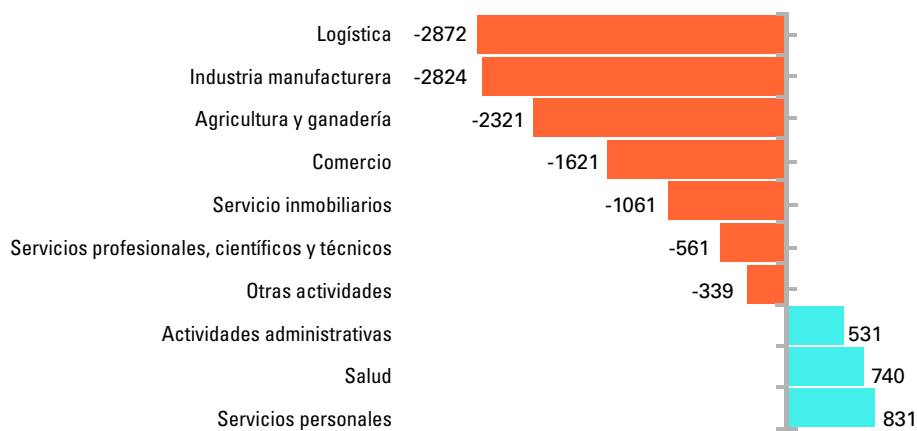
Al analizar la gestión de Mauricio Macri es posible afirmar que claramente implicó un claro retroceso en todos esos aspectos.

- Los programas de apoyo a la producción brindados por los diversos ministerios (en particular el de Producción y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) se fueron desactivando o disminuyendo su volumen, como los programas de subsidio de tasas, PAC, ANR de la Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología, entre otros (véase Aliaga, 2018 y Peirano, 2018).
- El BCRA definió en un primer momento modificar las LCIP hasta establecer un mecanismo para su desactivación paulatina para fines de 2018, quitando la obligatoriedad de los bancos para apalancar el crédito al sector productivo.
- Se consolidaron los procesos de achicamiento en el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), CONICET y demás organismos de Ciencia y Tecnología.
- Con el ajuste definido en el marco del programa del FMI, los presupuestos destinados a estas áreas fueron disminuyendo (en términos porcentuales y reales) y finalmente se le quitó el rango de Ministerio a Ciencia y Tecnología y pasó a ser una secretaría dependiente del Ministerio de Educación. Lo mismo sucedió con el Ministerio de Trabajo, que pasó a ser una secretaría del Ministerio de Producción.

Si a estas medidas se le suman los aspectos macroeconómicos que condicionaron (y condicionarán) la agenda del desarrollo de la Argentina, como el feroz endeudamiento externo, la especulación financiera propiciada por distintos instrumentos (Letras del Banco Central –LEBAC –, Letra de Liquidez del Banco Central –LELIQ–, etc.) que han llevado a las tasas de interés a niveles que impiden las actividades empresarias en condiciones razonables, la apertura a las importaciones en un mercado interno que se ha achicado, entre otros; queda demostrado que estos años han implicado un fuerte retroceso en las políticas de apoyo al sector productivo.

Un ejemplo para sintetizar esta situación es el cierre de empresas desde diciembre de 2015 hasta mediados de 2018 que alcanzó a 9.497 pymes, esto implica un cierre promedio de 9 establecimientos por día.

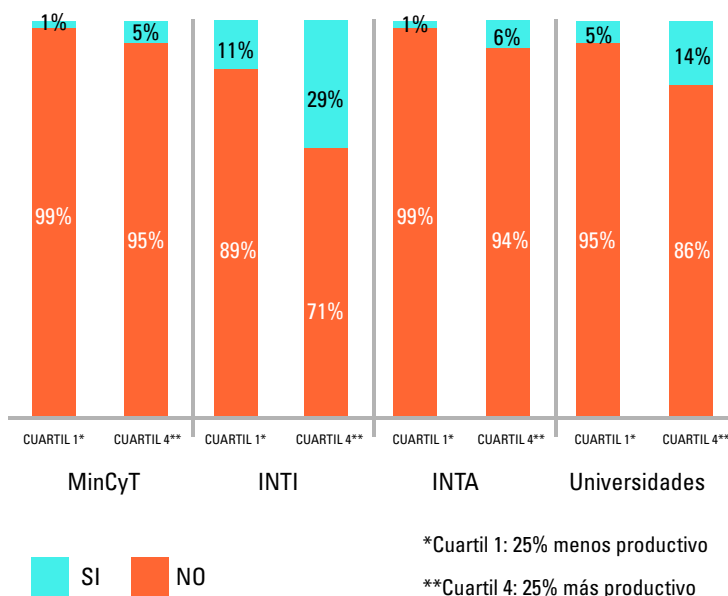
Figura 1. Cierre y apertura de empresas por actividad económica en Gestión Cambiemos. Septiembre 2018 proyectado (cantidad de empresas)



Fuente: AFIP.

Por otra parte, es importante resaltar una debilidad que, por estos condicionantes, podría agravarse. En septiembre de 2017, la Fundación Observatorio PyME (2017) señalaba “Más vinculación con instituciones técnicas y científicas, más productividad” y ejemplificaba en el siguiente cuadro el estado de situación en el país.

Figura 2. Vinculación con instituciones para asistencia técnica por nivel -cuartil- de productividad (% de PyME manufactureras)



Fuente: Encuesta Estructural a PyME industriales. Fundación Observatorio PyME.

También señalaba:

Las proporciones de vinculación con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y con las Universidades de las empresas más productivas debería por lo menos duplicarse. Entre las menos productivas, en cambio, las proporciones deberían por lo menos

triplicarse. Tanto el INTI como las Universidades, son instituciones de asistencia técnica directa a las empresas y, por lo tanto, instrumentos operativos para ayudar al desarrollo empresarial.

En ese contexto es particularmente llamativo que el grueso de las cámaras empresarias no haya realizado fuertes cuestionamientos a la decisión del gobierno nacional entre 2015 y 2019 de efectuar un fuerte ajuste en todo el ecosistema científico-tecnológico.

Esta problemática, como se mencionó, parece ser un mal que aqueja a toda la región. En Chile también existe un debate sobre el posible desfinanciamiento de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y otras agencias en el Presupuesto para 2019. El director de la plataforma de Emprendimiento e Innovación de la Universidad Diego Portales, Andrés Zahler, afirmó que estas cifras “sorprenden negativamente”. Dijo que el gobierno ha insistido en potenciar el crecimiento y la productividad

por lo que no se entiende que se esté cortando entre 15% y 25% la principal herramienta para incrementar la productividad, más aun cuando lo que hace Corfo y Conicyt está bien evaluado. O no se entiende la importancia de la innovación o simplemente hay un error (Gómez, 2018).

Agregó que hay un diagnóstico transversal sobre el bajo gasto de Chile en investigación y desarrollo (I+D), que se ha mantenido estable,

pero esto va justamente a agravar el problema. Esto retrotrae el esfuerzo público en innovación a la realidad de hace cuatro años y deja de lado el compromiso de campaña de apoyar la CTI (ciencia, tecnología e innovación) con US\$ 100 millones al año (Gómez, 2018).

El economista, que ejerció como director de la división de Innovación del ministerio Economía entre 2014-2016, sostuvo que es lógico que un nuevo gobierno cambie la agenda o los programas

pero si no se estimula la innovación del sector privado no hay forma que aumente la productividad y que este país crezca en mediano plazo. El Premio Nobel de Economía que le acaban de dar a Paul Romer es por demostrar que para que los países crezcan en largo plazo la inversión no basta, sino que es importante el desarrollo tecnológico (Gómez, 2018).

Planificación estratégica y nueva institucionalidad para el desarrollo productivo

Los retrocesos señalados demuestran la necesidad de comenzar en la Argentina a establecer una política macroeconómica que incentive la inversión productiva y una nueva etapa en las políticas de apoyo a la producción con eje en las pymes, siendo estas un aspecto central para proyectar un desarrollo productivo estratégico, federal, innovador e inclusivo.

Dentro de los lineamientos para una política de apoyo a las pymes se advierte desde la CEPAL (2011) un aspecto que también se ha extendido en nuestro país, y que resulta en la presencia de los organismos internacionales como financiadores de esos programas:⁸

8 Si tomamos como ejemplo la Agencia Nacional de Promoción Científico Tecnológica se puede ver que mayoritariamente sus programas se apalancan con financiamiento internacional a través de préstamos del BID, DIRF y CAF para el período 2009-2018, por US\$ 700 millones. En el caso del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) para desarrollarlas economías regionales, el financiamiento proviene del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por préstamos por un total de casi US\$ 1.200 millones.

El financiamiento internacional puede ser una herramienta clave para la ejecución de programas de gran envergadura. No obstante, la experiencia de algunos países ha demostrado que no resulta conveniente que las agencias de promoción a las pymes dependan demasiado de estos recursos, ya que la incapacidad y/o dificultades para renovar los fondos pueden atentar contra la estabilidad en el tiempo y la sostenibilidad de los programas.

A esta recomendación deberían sumarse otros aspectos negativos que conllevan muchas veces la dependencia de estas fuentes de financiamiento como la necesidad de adaptar la política pyme a los lineamientos de los organismos que no siempre son plenamente coincidentes con los propios, las dificultades burocráticas de implementación y gestión, los gastos en unidades ejecutoras o administradoras y la baja flexibilidad frente a complicaciones de implementación o cambios de contextos.

Existen numerosos ejemplos de cómo han afrontado las políticas de desarrollo productivo otros países u otras regiones, la bibliografía y las buenas prácticas de gestión lo demuestran, por lo cual solo destacaremos algunos aspectos de ciertos casos de interés que contribuyen al debate y que han generado recientes espacios de reflexión en la región.

En Buenos Aires se realizaron las Jornadas de Política Productiva 2018 – Economía del Conocimiento y Transformación Productiva, organizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL) y el Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. Allí se presentaron diversas experiencias de las que tomaremos ciertas particularidades, como son los casos del País Vasco y de Colombia, pero es importante destacar un concepto general que surgió de las jornadas:

El desarrollo de habilidades, la internacionalización de los procesos productivos y los ecosistemas de innovación, han resultado claves, en menor o mayor medida, para facilitar una transformación pro-

ductiva exitosa en Australia, Costa Rica y Colombia. El rol activo del Estado en el desarrollo de estrategias y consensos de largo plazo, y en la implementación de políticas modernas y potentes de incentivo fue otro factor destacado de éxito en estos casos (BID-INTAL, 2018).

Aportes de la experiencia internacional.

Dos casos de innovación y desarrollo de pymes

El País Vasco

En conversación con el BID-INTAL, la consejera Arantxa Tapia destacó tres pilares que transformaron el País Vasco en la única región española identificada como innovadora por el Regional Innovation Scoreboard de la Comisión Europea:

- La decisión de seguir apostando por la industria manufacturera.
- Hacerlo a través de un profundo partenariado público-privado para desarrollar una apuesta de país que se mantenga en el tiempo.
- El desarrollo con equidad, partiendo de la convicción de que no existe desarrollo social sin desarrollo económico, y que al mismo tiempo no es posible un desarrollo económico e industrial importante si el país socialmente está desestructurado y las desigualdades son importantes.

Sobre estos tres pilares, el País Vasco desarrolló una estrategia industrial basada en la incorporación de tecnología y en la inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) aplicada a las necesidades industriales. De esta manera, nacieron los centros tecnológicos y se apostó fuertemente al desarrollo de *clusters* para constituir cadenas de valor completas para brindar un servicio llave en mano.

Como señala De la Vega (2018), el País Vasco adquirió su estatus de autonomía en 1979 y, en la década siguiente, presionado por una fuerte crisis económica, inició un extenso proceso de reconversión industrial para el cual se apoyó en la inversión tecnológica orientada por el Estado. Actualmente, es uno de los casos más exitosos de transformación productiva en el seno de la Unión Europea (UE).⁹

Una de las iniciativas fue la creación de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial,¹⁰ agencia de desarrollo empresarial del País Vasco, la cual resulta en una oficina pública con formato de empresa con más de 30 años de experiencia en el fomento y la inversión en investigación, desarrollo e innovación productiva. De La Vega (2018) destaca que la priorización de ámbitos estratégico se basó en 4 ejes:

- La existencia de capacidades empresariales generadoras de empleo y riqueza.
- La presencia de capacidades científico-tecnológicas significativas.
- La aplicabilidad en ámbitos de oportunidad de alto potencial.
- La existencia de herramientas de apoyo e instrumentos para implementar cada prioridad.

El Informe de Competitividad del País Vasco (Orkestra, 2017) hace un exhaustivo análisis de los avances realizados y los desafíos que enfrentan. De ellos solo destacaremos algunos aspectos de interés para el presente trabajo:

- A lo largo de estos diez años, el reto del sistema vasco ha sido su propia innovación, para alinear las capacidades de los agentes científico-tecnológicos con las necesidades del tejido empresarial y tratar de superar el problema del llamado “valle de la muerte”, es decir, la dificultad de materializar el esfuerzo innovador en innovaciones en el mercado. La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) es

9 Ver https://europa.eu/european-union/index_es

10 Ver <http://www.spri.eus/>

una de las pocas regiones europeas consideradas como un sistema regional de innovación “real”, con una densa red de agentes especializados en conocimiento y tecnología. Sin embargo, se observa que este entramado organizativo está más enfocado en la generación de conocimiento básico y aplicado, pero presenta cierta debilidad en la traslación de ese conocimiento al mercado (desarrollo tecnológico). Así, a pesar de que se han promovido sistemáticamente mecanismos de transferencia y de que ha habido un avance en la relación entre agentes de conocimiento y empresas, este es todavía lento y la traslación de nuevo conocimiento al mercado sigue siendo un reto.

- Se requiere innovar en la gobernanza para mejorar la coordinación de los agentes públicos de los distintos niveles administrativos con los agentes públicos y privados de la cuádruple hélice, y para conseguir ser eficientes en el uso de recursos económicos. En el análisis de la arquitectura institucional, destacan dos bloques de retos. Por una parte, desbloquear el proceso de transferencias pendiente con la Administración General del Estado (AGE), y avanzar en una relación más colaborativa, en la que prime la bilateralidad y que tenga sólidos mecanismos de garantía de lo acordado. Por otra parte, en el sector público vasco, se subraya la necesidad de llevar a la práctica una estrategia de innovación en la gobernanza, abordando las duplicidades e ineficiencias del sistema. Finalmente, cabe mencionar que, en cuanto a la relación con las instituciones europeas, la CAPV es una de las regiones con más presencia en Bruselas.
- En vista de que el conocimiento sobre los factores clave de la competitividad y el desarrollo trasciende el que posee la Administración y en vista de que la eficacia de las propias políticas públicas requiere la participación de sus usuarios, es necesario replantear las políticas públicas para que estas puedan verse como fruto de una gobernanza de naturaleza participativa y se aprecie que están basadas en redes de cooperación público-privadas. Eso no significa que el gobierno deje de ser necesario, sino que cambia su papel: disminuye su función de autoridad y aumenta su papel facilitador y catalizador.

La experiencia colombiana

En el caso de Colombia resulta interesante analizar el Programa de Transformación Productiva (2018). En su evaluación, transcurrida una década, establece que

La integración comercial de Colombia en los últimos diez años ha estado acompañada del reto de preparar a la industria para adecuar su oferta productiva a las nuevas dinámicas del comercio internacional. Ayudar a superar este reto ha sido la principal misión del Programa de Transformación Productiva (PTP), del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que desde el 2008 trabaja con diversos sectores de la economía colombiana para que las empresas produzcan más, con mejor calidad y mayor valor agregado.

En el capítulo destinado a las políticas de desarrollo productivo en el siglo XXI surgen algunos aspectos a resaltar de esta experiencia:

- Más que el debate sobre si debe haber o no políticas sectoriales, en las últimas décadas lo que ha sucedido es un cierto consenso en la necesidad de estas, y se han desarrollado avances teóricos y empíricos enfocados hacia recomendaciones sobre la mejor forma de implementarlas. Principalmente, se ha avanzado en mecanismos empíricos para priorizar sectores basados en los principios de ventaja comparativa, dotación de factores de producción, mercados mundiales y características tecnológicas de los productos.
- El sector público facilita la creación de capacidades que el mercado por sí solo no está en posibilidad o disposición de asumir. Al existir problemas de apropiación en actividades nuevas o pioneras o capacitación del capital humano, niveles subóptimos de inversión en áreas como mejoramiento de la productividad, calidad y desarrollo de productos, logística, inteligencia de mercados, entre otros, el apoyo y la articulación del gobierno se hacen necesarios para dinamizar el desarrollo productivo.

- Se ha avanzado en crear un marco conceptual para definir el campo de acción de la política pública, con lo cual se han encontrado los esquemas institucionales que mejor pueden apoyar las acciones de transformación productiva y se ha visto cómo debe ser el gerenciamiento de estas actividades.
- La visión del PTP en los primeros años de gestión estuvo enfocada a implementar los planes de negocio sectoriales con iniciativas en los diferentes ejes transversales (capital humano, marco normativo, fortalecimiento y promoción, e infraestructura y sostenibilidad), buscando mejorar la articulación del sector público y privado, con el objetivo de solventar los principales cuellos de botella que afectan la competitividad y productividad sectorial. A partir del 2014, el PTP comenzó a ejecutar intervenciones de mejora de productividad a nivel de empresa.

Mientras la Argentina retrocedió en la definición estratégica de desarrollo en sus políticas, la agenda regional planteaba desafíos para el nuevo contexto mundial. Recientemente se generó un ámbito de debate en la Conferencia CAF: Productividad e innovación para el desarrollo (2018), en la cual se propició que expertos de la región y del mundo discutieran los desafíos y las acciones necesarias para avanzar en la construcción de una agenda integral, que le permita a América Latina consolidarse como una región más productiva e innovadora para lograr mayores niveles de crecimiento y desarrollo.

En ese marco la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina han puesto particular énfasis en una propuesta para avanzar en un pacto por la productividad con los siguientes ejes:

- América Latina necesita diseñar e implementar una agenda de reformas institucionales con foco en la productividad para promover la eficiencia en la asignación de recursos, la innovación y una mayor integración productiva.

- La institucionalidad es clave al determinar las reglas de juego y con ello el entorno donde las empresas operan, influyendo sobre los incentivos a innovar y crecer y sobre la asignación de recursos productivos.
- Los recursos naturales pueden ser precursores de mayor innovación e integración productiva y tractores de múltiples actividades conexas de producción y conocimiento, si se aplican incentivos, estrategias y políticas con esa perspectiva.
- La CAF está promoviendo la consolidación de un “pacto” por la productividad que permita alcanzar consensos políticos fundamentales y fortalecer la adopción de estrategias y buenas prácticas que privilegien la mejor asignación de los recursos y den un impulso a la innovación productiva, para lograr los niveles de bienestar, crecimiento e inversión de los países más desarrollados.
- Mediante operaciones de crédito a favor de los gobiernos, empresas privadas e instituciones financieras, así como la asistencia técnica y generación de conocimientos, la CAF pone a disposición de los países las mejores y más eficientes estrategias de desarrollo e incremento de la productividad.
- Ejemplo. Los costos logísticos en América Latina representan el 26% del PIB, mientras que en economías desarrolladas están entre el 8% y 9%. La región, y Suramérica en especial, pierde en las cadenas logísticas terrestres gran parte de la productividad por ineficiencias y falta de coordinación. El desafío está en hacer más que rutas, por eso la CAF, apuesta al fomento de corredores logísticos de integración con intervenciones sistémicas y simultáneas sobre diversos ámbitos de desarrollo logístico muy concretos: puertos, áreas metropolitanas, pasos fronterizos, *clusters* productivos, ejes de interconexión modal, entre otros.

Del actual retroceso a las futuras políticas públicas de innovación para pymes industriales. Conclusiones

Hemos analizado brevemente a lo largo de este artículo ciertos aspectos principales que atravesó, entre 2015 y 2019, la Argentina en cuanto a su desarrollo productivo y tecnológico.

Como hemos señalado, en la Argentina se ha generado un fuerte cambio de prioridades en el modelo económico y productivo, por lo cual debe retomarse el debate sobre la necesidad de comenzar una nueva etapa en las políticas de apoyo al entramado productivo, con particular énfasis hacia las pymes, dada su capacidad para proyectar un desarrollo productivo estratégico, federal, innovador e inclusivo.

Hasta 2015 se fueron incrementado y diversificando la cantidad de programas de apoyo al sector productivo; pero también hemos destacado que no han sido suficientes (por ejemplo, por la baja participación del crédito para apalancar la inversión privada) para abarcar al heterogéneo universo pyme, de las economías regionales, y para tener un impacto relevante como apalancamiento de un estratégico desarrollo productivo.

A partir de diciembre de 2015, una nueva política se ha llevado adelante, tanto en la Argentina como en otros países de la región. Estos gobiernos con enfoques claramente neoliberales han tenido discursos de apoyo a la integración inteligente al mundo, a la innovación tecnológica y la inversión productiva, pero en sus políticas concretas suelen desfinanciar al propio Estado para cumplir ese rol, dejando en las habilidades individuales de las empresas la potencialidad de alcanzar dichos avances. Esto deriva en una clara concentración de oportunidades y, en muchas ocasiones, en una reprimarización de las exportaciones y una fuerte caída de las pymes industriales.

A este contexto regional deben sumarse las tendencias de protección del empleo y la producción que están llevando adelante ciertos países centrales, teniendo como exponente máximo Estados Unidos. De más está decir que una política de apertura comercial indiscriminada en un mundo que empieza a establecer nuevamente protección a su industria resulta en un efecto devastador para las capacidades acumuladas durante años.

Hemos analizado también como la tecnología se presenta como un elemento disruptivo en términos de empleo y desarrollo tecnológico. La evolución de ciertas tecnologías en el campo de las TIC ha comenzado a generar nuevos productos y servicios, mejorando la calidad de vida de los consumidores, pero a su vez generando un impacto incierto a nivel global del desplazamiento del trabajo, reemplazando la labor humana por máquinas automatizadas (o autónomas).

Si bien hemos visto que es un debate no resuelto sobre si las nuevas tecnologías generarán pérdida neta de empleo, si es posible afirmar con base en estudios recientes que, de ocurrir, tanto la región y la Argentina en particular se encuentran particularmente vulnerables, debido a la brecha tecnológica y el perfil de empleo de su economía.

A fin de analizar este contexto, se revisaron experiencias internacionales de cómo se han propuesto establecer políticas públicas para abordar estos nuevos escenarios.

La forma en que los distintos países y regiones realizan estas acciones es muy diversa, por lo cual debemos encontrar la dinámica y mecanismos que tengan en cuenta las particularidades institucionales y productivas de la Argentina. La Argentina debe retomar una agenda productiva propia. Se deben establecer nuevos diseños de política a partir de una mirada estratégica (participativa y transversal) de desarrollo de largo plazo, ordenar los instrumentos, evaluar resultados y contar con la capacidad de adaptarlos a los desafíos constantes que un mundo global y dinámico nos impone.

Algunos aspectos que deberán tenerse en cuenta en la nueva definición de políticas de apoyo a las pymes en función de numerosas experiencias son:

- Evitar la multiplicidad y superposición de herramientas.
- Tener en cuenta las barreras de acceso que tienen los instrumentos para las pymes (mejorar su conocimiento y la utilización efectiva por las empresas).
- Mejorar los tiempos y la burocracia excesiva que muchas veces requieren los programas, lo cual desalienta el uso de los instrumentos por parte de las empresas.
- Propiciar la evaluación de resultados e impactos de los programas individualmente y en su conjunto.

Según la bibliografía y diversas experiencias, las áreas de asistencia al sector productivo básicamente son:

- Acceso al financiamiento.
- Asistencia técnica y capacitación.
- Promoción industrial.
- Fomento a la creación de empresas.
- Aportes a la innovación tecnológica.
- Promoción de exportaciones.

En la Argentina han existido instrumentos en todas estas áreas de intervención, pero diseminados en múltiples organismos y niveles de gobierno, con una escasa articulación. En ese contexto medir los impactos de las políticas públicas es muy complejo.

Por todo ello es necesario reestablecer políticas activas, con visión federal, que tengan en cuenta la heterogeneidad productiva y de sus actores (particularmente pymes), la relevancia del financiamiento para apalancar proyectos de inversión y la necesidad de establecerlas en el marco de un proyecto estratégico, con instituciones articuladas e instrumentos coordinados.

Para alcanzar estos objetivos será clave:

- El rol del Estado Nacional, los recursos destinados y la decisión política de alcanzar mayor eficacia en la gestión.
- Establecer una planificación estratégica, con una proyección de diez años de planes articulados entre las diferentes áreas vinculadas de gobierno.
- La articulación institucional entre los distintos niveles estatales y con organismos públicos y privados.
- La coordinación y adaptación de instrumentos que permitan el desarrollo de las cadenas productivas estratégicas para el país.
- El alcance federal con acciones concretas en cada una de las provincias argentinas.
- La ampliación de empresas beneficiarias, propiciando que más empresas sean alcanzadas por los instrumentos, los conozcan y los utilicen para los proyectos productivos.
- Evaluación permanente de resultados, según la planificación realizada, haciendo un seguimiento constante para detectar desvíos y realizar acciones de corrección de corto plazo.

Para concluir, podemos afirmar que el mayor desafío de la gestión de gobierno que inicia a fines de 2019 será propiciar una agenda de mediano y largo plazo a partir de una dinámica de colaboración y participación de los actores sociales vinculados al entramado productivo y científico-tecnológico, de las provincias y municipios, para posicionar a la Argentina en un mundo cambiante y complejo. Para esto se requerirá definitivamente establecer las bases de políticas de Estado con fuerte apoyo al desarrollo tecnológico soberano para alcanzar un desenvolvimiento económico sustentable y socialmente inclusivo.

Bibliografía

- Aboal, D. y Zunino, G. (2017). Innovación y habilidades en América Latina. *Revista Integración & Comercio*, 42, pp. 42-57.
- Aliaga, J. (2018). El Ajuste que no cambia. *El Cohete a la Luna*, <https://www.elcohetealaluna.com/el-ajuste-que-no-cambia/>
- Basco, A., Beliz, G., Coatz, D. y Garnero, P. (2018). *Industria 4.0: Fabricando el Futuro*. Buenos Aires: INTAL-BID.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA) (2015). “*Boletín de Estabilidad Financiera*”. Primer Semestre de 2015. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina.
- Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto Para la Integración de América Latina y el Caribe (BID – INTAL) (2018). “Jornadas de Política Productiva 2018 – Economía del Conocimiento y Transformación Productiva”. BID-INTAL y Ministerio de Producción y Trabajo de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/produccion/jornadas-de-politica-productiva>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011). *Eliminando barreras: El financiamiento a las PYMEs en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2015). *Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe: un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2018). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2018: Las Tensiones Comerciales exigen una mayor integración*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Comisión Europea (2017). Regional Innovation Scoreboard. Recuperado el día 19 de octubre de 2019 de: https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/regional_en
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) (2017). *Análisis de factibilidad en la implementación de tecnología en diferentes aspectos y etapas del proceso electoral*. Recuperado de: https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Analisis_factibilidad_implementacion_tecnologia_proceso_electoral.pdf
- CAF (noviembre de 2018). Productividad e innovación para el desarrollo. Conferencia CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, llevada a cabo en Bogotá, 7 y 8 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/actualidad/eventos/2018/11/conferencia-caf-productividad-e-innovacion-para-el-desarrollo/>
- De Backer, K., Menon, C., Desnoyers-James, I. y Moussiégt, L. (2016), *Reshoring: Myth or Reality? OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 27. París: OECD Publishing.
- De la Vega, C. (2018). *Cambio productivo: el caso del País Vasco*. <http://www.unsam.edu.ar/tss/cambio-productivo-el-caso-del-pais-vasco/>
- Frey, C. y Osborne, M. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation*. Oxford Martin School, Universidad de Oxford. Documento de trabajo.
- Fundación Observatorio PyME (2017). *Espacio pyme*. Recuperado de: <http://www.observatoriopyme.org.ar/espacio-pyme/mas-vinculacion-con-instituciones-tecnicas-y-cientificas-mas-productividad-verdad/>

- Gómez, M. (10 de octubre de 2018). Fondos para innovación caen en 2019, pero Corfo asegura que esfuerzo se mantendrá. *Pauta*. Recuperado de: <https://www.pauta.cl/economia/fondos-para-innovacion-caen-en-2019-pero-corfo-asegura-que-esfuerzo-se>
- Ministerio de Industria (2013). *Guía 2013. Programas y beneficios para la industria argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Industria.
- Orkestra (2017). Informe de competitividad del país vasco 2017: ¿y mañana?. España: Instituto Vasco de Competitividad-Fundación Deusto.
- Peirano, F. (2018). *Un proyecto trunco*. Recuperado de: <http://www.ctys.com.ar/index.php?idPage=20&idArticulo=3577&seccion=4>
- Programa de Transformación Productiva (2018). *2008-2018: Diez años de desarrollo productivo*. Bogotá. Recuperado el día 22 de agosto de 2019 de: <https://www.ptp.com.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=611b5ce6-82fd-47af-ba3f-6906dc2fb0ff>
- Smit, J., Kreutzer, S., Moeller, C. y Carlberg, M. (2016). *Industry 4.0. Directorate General for Internal Policies*. Bruselas: Unión Europea.
- Schroeder, W. (2016). *Germany's Industry 4.0 strategy: Rhine capitalism in the age of digitalisation*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-London). Recuperado de: https://uk.fes.de/fileadmin/user_upload/publications/files/FES-London_Schroeder_Germanys-Industrie-40-Strategy.pdf
- Vazhnov, A. (2015). *La Red de Todo: Internet de las Cosas y el Futuro de la Economía Conectada*. Recuperado el día 2 de febrero de 2019 de: <https://medium.com/@andreidigital/%C3%ADndice-iot-internet-de-las-cosas-libro-105fd19250e1>



Los gobiernos que asumieron en 2019 tienen desafíos de extrema urgencia e importancia.

El endeudamiento externo en nuestro país ronda los 164 mil millones de dólares. En los últimos años creció la desigualdad social, la inflación es alta (especialmente en materia de alimentos, medicinas y servicios básicos) y el 33,6% de las personas se encuentran en condiciones de pobreza. Los programas sociales se encuentran desfinanciados y el sistema productivo desarticulado.

El Programa de gobierno, políticas públicas y transformación social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) presenta esta colección de treinta y dos artículos distribuidos en 6 volúmenes desarrollando una serie de reflexiones y estrategias en clave de expansión y fortalecimiento de los derechos humanos.

Estos trabajos abordan además la relevancia que presenta el propósito de potenciar las capacidades y la eficacia del Estado en sus tres niveles institucionales: nacional, provincial y local, y en sus instancias ejecutiva, legislativa y administrativa.

El objetivo de la obra es aportar a los procesos de reflexión, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de la población.

