

**Debates sobre la desmercantilización
de los derechos sociales.**

Análisis de las políticas estatales de Chile y Argentina
en la primera década del siglo XXI

Debates sobre la desmercantilización de los derechos sociales

Análisis de las políticas estatales de Chile y Argentina
en la primera década del siglo XXI

María Valeria Albardonado / Marcela Concha Toro

Mariana Giaretto / Juan Manuel Diez Tetamanti

Pablo Schleifer / Eduardo Langer

Prólogo

Silvia Mariela Grinberg



PubliFadecs

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Universidad Nacional del Comahue

Año 2013

ISBN 978-987-1549-65-8

Debates sobre la desmercantilización de los derechos sociales : análisis de las políticas estatales de Chile y Argentina en la primera década del siglo XXI / María Valeria Albaronedo ...

[et.al.]. - 1a ed. - Gral. Roca : Publifadecs, 2013.
130 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1549-65-8

1. Políticas Públicas. 2. Investigación. 3. Enseñanza Universitaria. I. Albaronedo, María Valeria
CDD 320.671 1

Fecha de catalogación: 23/10/2013

© maría valeria albaronedo / marcela concha toro / mariana giaretto / juan manuel diez tetamanti / pablo schleifer / eduardo langer

Primera edición: Octubre 2013 / 150 ejemplares
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

Diseño: Viviana García.

Este obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported.



"Este proyecto fue financiado por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, República Argentina, en el marco de la Convocatoria 2011 al Programa Binacional de Apoyo a Jóvenes Investigadores Argentina – Chile. RSPU/CI N° 82/12, Proyecto ARG-CH N° 008/11. Universidad Responsable: Universidad Nacional de la Patagonia Austral – Unidad Académica Caleta Olivia"

© Publifadecs

Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Comahue, Mendoza y Perú (8332) General Roca. Rfo Negro. República Argentina. publifadecs@hotmail.com

Indice

Prólogo

Por Silvia Mariela Grinberg7

Introducción11

Atención Primaria y derecho a la salud: alcances, límites y tensiones.

Un análisis crítico comparativo entre Chile y Argentina1

María Valeria Albardonado y Marcela Concha Toro19

La vivienda como problema. Aproximaciones a las políticas habitacionales en Chile y Argentina

Mariana Giaretto y Juan Manuel Diez Tetamanti49

Concentración y acceso en los medios de comunicación. Repensando el sentido de las políticas públicas en Argentina

Pablo Schleifer71

Desmercantilización de la educación en la Argentina post 2001? Las tensiones que se producen en la escolarización de la población “liminar” entre el acceso, la obligatoriedad, el abandono y la calidad.

Langer Eduardo89

Presentación de los autores125

Prólogo

Por Silvia Mariela Grinberg

Marx empezaba el primer capítulo de “El Capital” explicando el circuito de la mercancía que, en todo su avatar, siempre se volvía y transformaba cosas. El trabajo se vuelve cosa y, como tal, se vende y se compra en el mercado. El proceso de fetichización, al que Marx le dedica ese primer capítulo, constituye, aún hoy, la puerta de entrada para la explicación y problematización de nuestras modernas sociedades capitalistas.

Un siglo y medio después de la primera edición de este libro, su escritura no solo no ha perdido vigencia sino que muchas veces pareciera que nos encontramos transitando la farsa de esta, nuestra, historia. Hay algo en el minucioso análisis del primer capítulo “del capital” que nos deja habitando la perplejidad de nuestro presente. En todo el desarrollo respecto del proceso de fetichización, Marx refiere a lanas, ovillos y levitas todas traducidas al equivalente general dinero. Si en el siglo XXI quisiéramos realizar ese recorrido en torno del trabajo y su cosificación nos enfrentaríamos a encontrarlos, en la cadena de equivalencia, con un devenir mercancía de aspectos de la vida social que, hasta mediados del siglo XX, no podían siquiera ser imaginado como capital y mucho menos como cosa a ser vendida y comprada. Y, nuevamente, volver a las descripciones de autores devenidos clásicos como Simmel, nos ayuda a poner en perspectiva nuestra actualidad. Así señalaba en 1906:

“Por una paradoja, toda elevación de la cultura humana, consiste en que, a medida que ésta crece, necesitamos ir a nuestros fines por caminos cada vez más complicados y más abundantes en estaciones y rodeos. El hombre es el ser indirecto y esto más cuanto más cultivado se encuentre... La multiplicidad y la complicación crecientes que la elevación de la vida comporta no permiten

la serie de los tres términos: deseo, medio, fin, sino que transforman al miembro intermedio en una pluralidad, en la que el medio eficaz resulta producido por otro medio, y éste a su vez, por otro, hasta que aparece aquella complicación incalculable, aquel encadenamiento de la actividad práctica en que vive el hombre de culturas maduras...” (17)

Nuestra cada vez mayor madurez nos arroja a la cadena de los medios, a perseguirlos y a necesitarlos cada vez más.

En este marco, cabe preguntarse ¿Qué es mercancía hoy?, o, más bien, ¿qué queda fuera de ese circuito? De esta desafiante tarea se ocupa este libro. La pregunta por la desmercantilización en el siglo XXI se dirige en esa búsqueda procurando interrogar a las políticas públicas y las dinámicas sociales tanto respecto del proceso de mercantilización como de las posibilidades, alternativas y avatares de la desmercantilización. Es aquí donde los textos que componen este libro se posicionan ante la pregunta por los derechos en tiempos en que el mercado avanza cada más sobre las diversas esferas de la vida social y donde, muchas veces, la lucha social se presenta como luchar por el derecho a tener derechos. Así sobre la base de la distinción de aquello que opera en la esfera de responsabilidad individual y aquello que se piensa como cuestión colectiva, entre aquello que es una mercancía y aquello que corresponde proteger como derecho es que se construye y tensiona (a la) política que atraviesa estos textos.

En el siglo XX verbigracia la teoría del capital humano, un giro se produjo en torno de aquello que era pensado como formando parte del circuito de la mercancía. El hombre, el trabajo, hasta el siglo XX no dejaba de ser un componente central de la producción, pero quedaba como un factor diferenciado de la economía. Con la teoría del capital humano se puede datar un nuevo capítulo del proceso de la mercancía que abrió una puerta a partir de la cual ya nada podría quedar fuera del circuito de la producción y del valor de cambio. Si el trabajo, la fuerza de trabajo, involucra la producción de mercancías, a partir de este giro, propio de la sociedad de la información, el trabajador devino capital y el productor/la producción de conocimiento mercancía.

Ese giro de la mercancía ha tenido y tiene importantes efectos en la vida social pero, también, en todos los planteos de la planificación política del desarrollo y de la economía. En América Latina se trata de miradas que

desde mediados del siglo XX, a través de la Alianza para el Progreso, no han dejado de tener centralidad en estas acciones. Particularmente, a fines del siglo XX, nociones como capital social, mental, cognitivo, emocional, entre tantos otros, se vuelven sentido común y nos dejan frente al desafío de revertirnos y actuar sobre nosotros mismos de modo de revertir las falencias que podamos tener en alguno de esos aspectos que componen nuestra actual subjetividad devenida capital. La salud, la migración, la educación, la vivienda, la información, la comunicación, entre otros, componen el factor residual desentrañado por el capital humano que deja a la acción política en el vaivén de la mercancía. En la sociedad de la información, conocer, producir y transmitir conocimiento pareciera que no tiene ningún valor sino entran en el circuito del equivalente general, y, las emociones se vuelven objeto de revisión de sí y empoderamiento.

Revisitar, entonces, la pregunta por la mercancía involucra en el siglo XXI procurar caminos para proteger nuestras vidas del circuito sin fin de los medios, de la fetichización. Ello porque, nuevamente, como señalaba Simmel:

“La técnica, es decir, la suma de los medios necesarios a la existencia cultivada, se convierten el contenido propio de los esfuerzos y valoraciones, hasta que el hombre se encuentra rodeado por todas partes de empresas e instituciones que corren en todas direcciones, y a todas las cuales les faltan los fines definitivos que les dan valor” (18)

La desmercantilización constituye un eje central de la pregunta política en nuestros tiempos que no dejan de ser aquellos; como otrora esa extraña pareja que componen barbarie y cultura nos dejan ante la pregunta de si ¿será posible en el siglo XXI romper esta cadena o estaremos condenados a vivir, sobrevivir y perpetuarnos en y por ella?

A través los distintos capítulos que componen este libro, el lector estará invitado a recorrer los caminos y tensiones que, tal como los autores lo señalan, atraviesan las políticas de desmercantilización en Argentina y Chile durante y desde el primer decenio de este nuevo siglo. En ese camino este libro entiendo ofrece algunos aspectos que considero central resaltar. En primer lugar, el trabajo en sí de indagación en torno de las políticas públicas de vivienda, comunicación, salud y educación, es un aporte clave. Pero, seguida, y, creo, también, centralmente, poner en debate la cuestión colocando el

tema en la agenda pública y en ese proceso apostando por la centralidad de desafiar a las políticas pero, también, a la ciudadanía a la luz de la pregunta por la desmercantilización. Así, los textos ofrecen elementos y herramientas para el análisis en el mismo proceso de no dar por sentado aquello que necesitamos someter a interrogación.

*Georg Simmel, Schopenaur y Nietzsche ,
Buenos Aires: Caronte, 2004.*

Introducción

Este libro es producto del trabajo realizado en el proyecto de investigación denominado “Políticas de Estado orientadas a la desmercantilización de los derechos sociales: un análisis crítico-comparativo de los alcances y límites de las formas de gestión estatal chileno-argentinas en los últimos 10 años (2001- 2010), en relación al acceso efectivo a la vivienda, la educación, la salud y la comunicación/información pública” que reunió a investigadores de cinco Universidades -Universidad Nacional del Comahue, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Universidad del Bío Bío y Universidad Católica de Temuco-. El proyecto se desarrolló en el marco de la convocatoria que realizaron la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la República Argentina y la División de Educación Superior del Ministerio de Educación de la República de Chile a jóvenes investigadores universitarios para enviar propuestas para que fueran financiadas por el Programa Binacional de Apoyo a Jóvenes Investigadores Argentina – Chile. El objetivo general de ese Programa, consiste en estimular la investigación conjunta entre jóvenes investigadores argentinos y chilenos vinculados a grupos de investigación y/o programas de posgrado de las instituciones de educación superior chilenas y argentinas, procurando la formación de recursos humanos de alto nivel en diversas áreas del conocimiento.

El objetivo inicial y central del proyecto de investigación fue, en primer lugar, constituir una red de trabajo entre jóvenes investigadores formados en diferentes disciplinas de las ciencias sociales centrada en el intercambio de conocimiento y de formas de hacer investigación en el área de la política y gestión estatal en términos comparativos entre ambos países. La formación inicial de los jóvenes investigadores que integraron el proyecto permitió abordar desde diferentes dimensiones la complejidad de las políticas, tales como la vivienda, la educación, la salud, la comunicación y la información pública. Los investigadores que integraron este proyecto desarrollan en sus respectivos

centros académicos líneas de investigación relacionadas con cada una de estas dimensiones de trabajo propuestas.

Este proyecto de investigación se enmarca en los debates y problemáticas que, desde las ciencias sociales, se han venido desarrollando sobre las formas y/o configuraciones que asume la vida social luego de años de políticas de Estado neoliberales, es decir, de mercantilización de los derechos sociales. Más específicamente, las preguntas que se abordaron giraron en torno a la producción de formas de política y gestión estatal en Chile y en Argentina, revisando sus límites y alcances en cuanto al acceso efectivo de cuatro derechos sociales que aquí se convierten en dimensiones centrales de análisis: la vivienda, la educación, la salud y la comunicación/información. En este sentido, el proyecto fue un espacio para pensar y discutir sobre las políticas públicas nacionales desde las ciencias sociales, promoviendo instancias comparativas entre Chile y Argentina. La asociación de distintos investigadores/as buscó generar un espacio de reflexión plural y de acción académica, de modo de promover la investigación interdisciplinaria de jóvenes investigadores en el área social, así como el desarrollo de proyectos sociales. Mediante esta lógica de agrupamiento, tanto de trabajo como metodológico, se intentó desafiar los paradigmas de organización establecidos que, además, resultan insuficientes para contener y procesar el cambio en y de la sociedad actual, para potenciar recursos y habilidades innovadoras tanto personales como institucionales.

Por otra parte, abordar una investigación en la temática de Política y Gestión del Estado desde sus diversas dimensiones y con un equipo interdisciplinario permitió la socialización y divulgación de los conocimientos de manera sistemática para desarrollar entendimiento, poder, estudio y transformación de la realidad social que nos rodea. Este proyecto de investigación permitió discutir y comparar, desde una mirada crítica, las políticas de Estado que se han implementado durante la década 2001 a 2010 en materia de vivienda, educación, salud, comunicación e información pública a fin de identificar los alcances y límites de los programas y planes de acción estatales orientados o no a desmercantilizar los derechos sociales. La pregunta por la desmercantilización fue central como concepto que ayudó a pensar y analizar los lugares de los países y sus tránsitos o no hacia el complejo camino de la desmercantilización de los derechos sociales; cambios que, como describiremos en los artículos de este libro, aún son incipientes, contradictorios, vul-

nerables y, muchas veces, dependientes de la cooperación externa, de organizaciones no gubernamentales, de los individuos o simplemente de la solidaridad latinoamericana.

Creemos que trabajar una temática como la que nos convoca en este libro desde distintas dimensiones puede ser muy útil al universo académico por tres motivos: primero, para contribuir al diagnóstico y la evaluación en el campo de la gestión estatal y de las políticas públicas en la década 2001 a 2010; segundo, para caracterizar y comparar las políticas nacionales destinadas a desmercantilizar los derechos sociales y así entender los alcances y límites desde planes y programas de gobierno concretos y cómo han ido configurando y reconfigurando a la sociedad y a los propios sujetos; por último, para socializar experiencias profesionales y líneas de investigación que si bien son distintas, sin duda que están asociadas en cuanto a finalidades y problemáticas en desarrollo.

La selección del área de estudio, la gestión y las políticas públicas, se justifica por la vinculación que cada investigador ha desarrollado desde sus especialidades a través de líneas y/o trabajos de investigación relacionados con las dimensiones que se abordarán en esta propuesta. Nuestro interés en el estudio de políticas estatales destinadas a desmercantilizar los derechos sociales, deriva de su potencial contribución a las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil. Creemos, al igual que Ozlack (1976) que el instrumental teórico y metodológico disponible es aún insuficiente para captar la dinámica e interpretar el sentido de aquellas transformaciones y relaciones. Por lo tanto, desde este espacio entendemos que el estudio de las políticas estatales y sus impactos podría constituir una promisoría vía de acceso al tema.

Así, este libro tiene por objetivo describir y caracterizar algunas de las políticas nacionales implementadas en Argentina y Chile entre los años 2001 y 2010 y discutir sus procesos en vías de desmercantilización o no de los derechos sociales en cuatro áreas básicas como son: salud, vivienda, comunicación e información pública y educación. En este sentido, se presentan a continuación los cuatro capítulos que se desarrollan en el libro.

El primer capítulo, de Albardonedo Valeria y Concha Marcela, se denomina *“Atención Primaria y derecho a la salud: alcances, límites y tensiones. Un análisis crítico comparativo entre Chile y Argentina”*. Trabaja la dimensión de salud a partir del concepto de Atención Primaria. Las autoras lo presentan

como un concepto capital para definir a la salud como un derecho humano y social aún en maduración, de acuerdo a contextos y políticas específicas. Desde su acepción operativa, se exponen modalidades de implementación tanto en Chile como en Argentina y a partir de la selección de áreas específicas, representativas y capitales en la implementación referida, se describe y analiza críticamente el desarrollo de planes, programas y acciones que han presentado lógicas diversas al momento de sostener el enfoque de Atención Primaria. Entre las conclusiones, adviertencómo en ambos países se han cristalizado modalidades que caracterizan a ambos sistemas más hacia una lógica asistencial que hacia una perspectiva de derecho social. Por otro lado, también se evidencian acciones que en el marco de programas resultan tendientes a motivar a las comunidades a involucrarse en el ejercicio de la salud, más allá de su condición de servicio.

El segundo capítulo, de Giaretto Mariana y Diez Tetamanti Juan Manuel, se denomina *“La vivienda como problema. Aproximaciones a las políticas habitacionales en Chile y Argentina”*. Trabaja la dimensión de la vivienda caracterizando críticamente los límites y alcances de las políticas estatales orientadas a desmercantilizar el derecho social a la vivienda, presentando una revisión de los programas de vivienda ejecutados por los Estados Nacionales de Argentina y Chile en los últimos 10 años, variabilizando datos de construcción y existencias habitacionales por provincias y regiones para luego abordar una lectura crítica de su aplicación en función de la remercantilización del acceso a la vivienda, a partir del endeudamiento de los beneficiarios. Los autores sostienen cómo los Estados, a pesar de sus diferencias y a través de diferentes políticas sociales, redefinen los marcos y las modalidades mediante las que se accede a la vivienda. Y en esa redefinición permanece latente la tensión entre la concepción de la vivienda como mercancía o como derecho social.

El tercer capítulo, de Schleifer Pablo, se denomina *“Concentración y acceso en los medios de comunicación. Repensando el sentido de las políticas públicas en Argentina”*. Trabaja la dimensión de comunicación con eje en los indicadores de concentración y de acceso, centrándose en el análisis de las políticas públicas de comunicación implementadas en Argentina entre el año 2000 y fines del año 2009, en el que, después de 27 años de gobiernos democráticos, se sanciona una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA 26.522) que reemplaza el decreto 22.285, dictado por el

dictador Jorge Rafael Videla (1976-1981) e imprimiendo, por lo menos desde el punto de vista normativo, un nuevo sentido a la política de comunicación.

El cuarto capítulo, de Langer Eduardo, se denomina “*¿Desmercantilización de la educación en la Argentina post 2001? Las tensiones que se producen en la escolarización de la población ‘liminar’ entre el acceso, la obligatoriedad, el abandono y la calidad*”. Trabaja la dimensión de educación recopilando algunas de las discusiones centrales que los estudios sobre la relación entre educación y pobreza proponen en torno a cómo las tasas de escolarización o el acceso a la educación en Argentina aumentó sostenidamente en las últimas tres décadas pero que lo hizo de una forma desigual. Se destacan los logros educativos en términos de expansión y cobertura, pero, también se destacan los problemas y las contradicciones que aún existen en las realidades escolares, tensionando entre los avances normativos y de regulación con las prácticas concretas. Para ello, se analizan el caso de dos programas de políticas públicas en educación para discutir cómo la población que Foucault (2007) ha llamado “liminar” (p. 247) presenta, a pesar de los índices de evolución de la matrícula y de la cantidad de programas y planes de inclusión implementados en educación, dificultades para ingresar y permanecer en el sistema educativo.

Contextualización de las discusiones desde la noción de desmercantilización

Si bien suelen ser presentados como fenómenos nuevos, tanto la globalización como el neoliberalismo son parte de viejas estrategias del capital para salir de sus crisis de acumulación; en los últimos treinta años estos procesos han sido actualizados y potenciados por la revolución tecnológica. La globalización debe ser entendida como “una dimensión del proceso multi-secular de expansión del capitalismo desde sus orígenes mercantiles” (Vilas, 1999). En este sentido, la globalización es propia del desarrollo del capitalismo en su alternancia entre períodos de movilidad transnacional y de profundización nacional. Por su parte, el neoliberalismo es una propuesta que luego de la Segunda Guerra Mundial intenta instalarse como solución a la crisis del capitalismo, pero es desplazada por la propuesta keynesiana y el Estado de bienestar (Anderson, 1999). Recién en la década de los setenta, cuando este modelo de desarrollo empieza a dar muestras de crisis, se prepa-

ran las condiciones para la implantación del modelo neoliberal. Bajo su signo, comenzarán la apertura y la desregulación comercial de las economías nacionales, los procesos de desindustrialización y reprimarización de las mismas, los ajustes estructurales y el endeudamiento externo, la privatización de las empresas nacionales, el acelerado incremento del desempleo, la flexibilización y la precarización laboral y con ellos el aumento de la pobreza y la indigencia (Jiménez, 2001) o la producción de población liminar (Foucault, 2007).

Los mecanismos de implantación del neoliberalismo en los países latinoamericanos variaron en algunos aspectos, pero ya sea por la vía militarizada o por la hiperinflacionaria, el objetivo era el lograr el disciplinamiento político y social necesario para la aceptación del modelo. Lentamente, el Consenso de Washington expandió su órbita de influencia, y creó un nuevo tipo de mentalidad que, al naturalizarse se convertiría en sentido común. Este será el principal triunfo ideológico del neoliberalismo (Borón, 1998).

Este sentido común convierte premisas neoliberales en creencias populares, se acepta la satanización del Estado, la re-semantización de términos como el de reforma, la re-mercantilización de antiguos derechos y prerrogativas conquistadas por las clases obreras, además de no dudar en que no existe otra alternativa a este tipo de capitalismo (Borón, 1998). Si bien en los últimos años han surgido diferentes focos de cuestionamiento y deslegitimación del neoliberalismo, aún podemos observar cómo los sujetos sociales se encuentran atravesados por los efectos del mismo, pues si algo logró simultáneamente ese modelo fue desmovilizar y fragmentar a los sectores populares, mientras agrupaba corporativamente a los sectores privilegiados por el capital financiero.

Lejos de destruir al Estado, el neoliberalismo lo reprivatizó para convertirlo en el principal agente de las denominadas “reformas de segunda generación” en el caso de los países de América Latina (Fleury, 1999), que más que reformas significaron en su conjunto una verdadera contrarrevolución (Quijano, 2004) de las clases dominantes frente a la movilización y politización social de los sectores populares de los años setenta.

La neoliberalización del capitalismo significó no sólo la reconcentración mundial del control de la autoridad en manos de este Estado reprivatizado, sino, además, la radical reconcentración mundial del control sobre el trabajo y la polarización acelerada de la población (Quijano, 2004). De esta manera, se configuró un modo de acumulación basado en una mayor

subordinación de la producción capitalista local al mercado mundial que permitió la entrada irrestricta de capitales transnacionales y la consecuente desindustrialización de las economías nacionales.

La incompatibilidad estructural entre capitalismo y democracia se expresaría en el avance del mercado sobre el Estado a tal punto de debilitar su carácter democrático y de tornar insostenible la convivencia de un sistema de exclusión económica-social con un sistema de inclusión política. La mercantilización de los derechos ciudadanos, adquiridos a través de largos años de luchas sociales durante el Estado de Bienestar, trajo aparejada la descuidanización de grandes sectores de la población (Borón, 2003).

Por mercantilización, según Andersen (1993), puede entenderse la situación del individuo que depende por completo del mercado de trabajo para su subsistencia. En cambio, la desmercantilización podría explicarse de la siguiente manera: dado que en las economías de mercado la situación de los individuos, y sus posibilidades de supervivencia y reproducción social, depende de su relación con el mercado, cuya posición es cada vez más dominante a medida que avanza el progreso económico y las economías de subsistencia pierden terreno, resulta fundamental sustraer a los individuos de dicha dependencia, de manera que puedan emanciparse del mercado en determinados momentos de su vida.

La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado. En este sentido, y en relación al objetivo del presente libro, entendemos por desmercantilización a aquellos procesos que posibilitan el acceso efectivo – o no – a los derechos sociales reduciendo su dependencia directa del mercado, es decir, reconvirtiendo estos supuestos servicios en derechos sociales. De allí que las políticas de Estado resulten, tal como desarrollaremos a lo largo de los capítulos del libro, un foco de análisis relevante para comprender los grados posibles de concreción de dicha desmercantilización.

Desde esta perspectiva y en relación a nuestra problemática, el Estado no puede reducirse a la gestión que administra los recursos públicos. Tampoco a los diferentes niveles de gobierno político - local, provincial y nacional-, ni a sus aparatos represivos. Este sería un Estado en sentido restringido, pero aquí nos interesa esta dimensión como parte de una totalidad compleja, en cuya dinámica participan diferentes organizaciones y sujetos sociales, y que pueden o no, en determinados momentos, consolidar o resistir la domi-

nación social. Esta visión se complejiza aún más si sometemos a nuestra consideración la idea de que tras las contra-reformas neoliberales (Borón, 2003), emerge una nueva organización política en la que el Estado articula “*un conjunto híbrido de flujos, organizaciones y redes en las que se combinan y solapan elementos estatales y no estatales, nacionales y globales*” (De Sousa Santos, 2005: 48), un Estado que asume una función de facilitación e incitación de las actividades de auto-gobierno de entidades dispersas de ciudadanos, comunidades u organizaciones comunitarias que asumen responsabilidades por la solución de aquello que identifican como sus propios problemas (Grinberg, 2008). Es aquí donde según esta autora, reside el giro hacia el gerenciamiento, donde el principio de acción es que ya no hay un camino único digitado desde el Estado sino que el camino debe buscarlo y encontrarlo cada quien dentro de sus respectivas comunidades.

Es por ello, que nos encontramos con lo que Sousa Santos (2006) ha denominado la dialéctica negativa del Estado capitalista, en la medida que la función de la política general del Estado

“(...) Es dispersar -y no superar- las luchas y contradicciones sociales existentes en el tejido social, manteniéndolas en un estado de relativa latencia a través de la presencia continua de acciones y mecanismos que, dirigidos a hacer emerger los problemas en la formación social, evitan que se enquisten en el nivel de la estructura profunda” (González Ordovás, 1998).

Es para Sousa Santos (2006), justamente, desde la política pública que se puede distinguir entre lo que el gobierno quiere hacer y lo que realmente hace, porque involucra a muchos actores y niveles de decisión, porque aunque se materializa a través de los gobiernos, no necesariamente está limitada a los participantes oficiales ni a las leyes y normas. La política pública a pesar de que los impactos, en algunas ocasiones, son de corto plazo, son acciones a largo plazo que implican procesos posteriores después de la decisión y la proposición, es decir, también implica la implementación, ejecución y evaluación. En el marco general de las políticas de Estado, entendemos que la caracterización de algunas de las políticas públicas en vivienda, salud, educación, comunicación e información nos permitirán pensar y medir de alguna forma los logros y alcances realizados, y también las limitaciones, los faltantes, los “por hacer” y las contradicciones que esos procesos expresan.

Atención Primaria y derecho a la salud: alcances, límites y tensiones.

Un análisis crítico comparativo entre Chile y Argentina¹

María Valeria Albaronedo y Marcela Concha Toro

Introducción

La Conferencia Mundial sobre Atención Primaria de Salud realizada en Alma Ata en 1978, se centró en el abordaje de los problemas de salud y asistencia sanitaria desde una perspectiva integral, considerando las crecientes desigualdades en la condición de salud de las personas como producto de la insuficiente e injusta distribución de los recursos en el sector. Esta situación se advertía claramente entre los países desarrollados y en desarrollo pero también dentro de cada nación. En función del escenario enunciado, la premisa de Alma Ata fue trazar objetivos y metas que tiendan a reducir las desigualdades en pos de la equidad en salud. La Declaración de Alma Ata postuló a la APS no sólo como estrategia sino también como marco filosófico de los Sistemas Nacionales de Salud.

La APS se conceptualizó como “*la asistencia sanitaria esencial, accesible, a un costo que el país y la comunidad puedan soportar, realizada con métodos prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables*”. A modo de enfoque, la Declaración subraya que todo el mundo debe tener acceso a una APS de salud y participar en ella. Se destacan también sus componentes como implicancias que surgen del concepto; entre los mismos pueden identificarse la equidad, la participación de la comunidad, la intersectorialidad,

¹ Agradecemos la lectura y los aportes de M. Luz Riera. Medica especialista en Medicina General Docente de la Facultad de Ciencias Médicas- UNCo y Directora del Hospital Pedro Moguillansky Cipolletti-Río Negro-Argentina.

la adecuación de la tecnología y todo lo concerniente a costos adecuados. Por otra parte, se indican actividades que debe incluir la APS como estrategia para efectivizarse; así la educación para la salud, una nutrición correcta, el abastecimiento de agua potable y un saneamiento básico; la asistencia sanitaria maternoinfantil incluida la planificación familiar; la inmunización, el tratamiento adecuado de enfermedades y lesiones comunes y el suministro de medicamentos esenciales, son condiciones fundamentales (OMS; 1998).

Uno de los ejes rectores de la estrategia fue lograr la “Salud para todos en el año 2000”, meta que en la actualidad continúa alentando debates sobre las estrategias que en el nuevo milenio deben ponderarse para lograr que la salud sea un derecho social garantizado efectivamente al conjunto de la ciudadanía.

El criterio de base sobre el que se formuló la estrategia, y se postularon las actividades esenciales que implican el establecimiento de la APS fue el reconocimiento pleno de la misma como un derecho humano fundamental y un objetivo social. El reconocimiento de la salud como derecho, tiene su origen en la declaración de los Derechos Humanos de 1948 y los Pactos Internacionales de la década de los 60’ en el siglo XX (Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales y Pacto San José de Costa Rica). Los últimos, por su carácter y rango de jerarquía comprometen a todos los estados que los ratificaron a velar por el cumplimiento y garantía del derecho a la salud.

La lectura y consecuente reformulación que la mayoría de los países latinoamericanos han efectuado de los conceptos, lineamientos y del compromiso establecido en los documentos internacionales y la Declaración de Alma Ata se ha distanciado de los principios universalistas y equitativos propios de la propuesta original. La APS en nuestra región ha sido materia de amplios debates y se ha sometido a constantes adaptaciones y re-adaptaciones. Si bien los sistemas de salud latinoamericanos, en su momento, recibieron la estrategia positivamente varios han sido los obstáculos que en el devenir histórico pueden advertirse. Obstáculos que tuvieron origen tanto en la falta de decisión política y en la particular estructura del sector, como en la adherencia reticente por parte de los actores del sistema a las ideas y conceptos de acceso y participación que la estrategia promovía. Como se sabe, parte de la herencia que han dejado las consecutivas dictaduras en nuestra región, es la dificultad estructural para comprender y vivir la participación

como un componente inherente de la ciudadanía, que apunta no solo a formar parte, sino a tomar parte y tener parte en asuntos y cuestiones que conforman la esfera pública y el bien común. Más adelante y como consecuencia también de la política económica implementada por los regímenes dictatoriales, los programas de ajuste impulsados por las políticas neoliberales que predominaron y tuvieron su momento de mayor auge en la región en la década de los noventa, fueron el corolario para una versión selectiva y focalizada de la atención primaria. Versión que además, fueron sostenidas política y económicamente por organismos financieros internacionales como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el BM (Banco Mundial). Si bien esta versión ha recibido duras críticas, ya que implica una renuncia a la integralidad y a los enfoques multicausales de largo plazo, también debe subrayarse que ha logrado transformar la situación en contextos en los que indicadores como la mortalidad infantil o materna evidenciaban una ausencia total de atención, de salud y de la garantía de la misma como un derecho humano fundamental.

Dada la complejidad y la urgencia que presentaba la realidad social del contexto latinoamericano, la APS, se adaptó a la intervención en estos escenarios y tanto el concepto como su aplicación se orientaron más a sostener la supervivencia de muchas poblaciones que a construir participación y poner a punto estrategias tendientes a combatir las causas de las situaciones que deploraban progresivamente la salud de las mismas. Autores como Mario Testa (1988) llamaron la atención sobre la manera en que se instrumentó la APS, destacando sobre todo, que corría el riesgo de convertirse en una política estatal diferenciada, dirigida a los más pobres cuyo único objetivo era reducir el gasto en salud. Así, programas de APS absolutamente aislados del resto del sistema de salud, sin conexión alguna con la red sanitaria pública, convierten a esta estrategia en una atención médica de segunda categoría. La APS deviene en “atención primitiva de la salud”.

Las nociones restringidas y focalizadas que contribuyen a una implementación selectiva de la APS resultarían en detrimento de una noción abarcadora que sería compatible con el enfoque de derechos en políticas públicas, al actuar como garantía de acceso al sistema de salud y asegurar la coordinación y continuidad del cuidado. Entre las restricciones más evidentes para la formulación e implementación de políticas de APS con enfoque de derechos se pueden señalar: la capacidad de presión diferenciada de los dis-

tintos actores frente al Estado que condiciona la orientación de las políticas; las culturas organizacionales predominantes; la persistencia de derechos sociales diferenciados con segmentación en el acceso y en la utilización de los servicios; las barreras culturales y la falta de comprensión de los individuos sobre el cuidado de su propia salud, lo que tiende a quitar la responsabilidad del Estado de todo aquello que le compete (Ase & Buriyovich 2008).

Entre los países de la región, tanto Chile como Argentina han sido casos representativos de una implementación compleja, con las características y particularidades citadas. Vale aclarar que en la letra de los planes, programas y proyectos que orientan las acciones de los sistemas a nivel nacional, sobre todo a partir del año 2000, la APS, surge como eje rector de los mismos con destacado énfasis. Es evidente que la estrategia ha sido adoptada y se han articulado políticas en este sentido. No obstante, la mayoría de los países que adscribieron al compromiso de alcanzar una “Salud para todos el año 2000”, han reformulado su estructura de atención, mutando a Sistemas de Salud y Sistemas de Previsión de Salud mixtos, provocando una segmentación en las prestaciones con niveles de calidad y oportunidad muy disimiles entre sí.

En Chile, la Reforma a la Salud, llevada a cabo a principios de la década pasada, planteó a la Atención Primaria como eje del sistema público de salud, sin embargo, con el transcurso de los años, esta propuesta no se ha llevado a cabo, y no ha sido más que una declaración de buenas intenciones. En concreto, las inversiones por parte del Estado han estado focalizadas mayoritariamente en Atención Hospitalaria, y los gastos permanentes de financiamiento van en la misma línea (Recabarren, 2012). En este mismo sentido, la resolutivez de la APS y su relación con el modelo de salud familiar dentro de la actual reforma en salud, que planteó dar un impulso inédito a la APS y conseguir la cobertura necesaria para solucionar el mayor número de problemas en la consulta médica junto a la implementación de programas de promoción, prevención y rehabilitación de la salud comunitaria, se encuentran afectados por problemas no abordados y que amenazan este proceso. Un ejemplo relevante es que en la actualidad persista un significativo déficit de horas médicas en este nivel de atención. La falta de avances en el desarrollo del modelo de salud familiar y comunitario, como parte integrante de un sistema de seguridad social en salud, provoca una insuficiente respuesta a las necesidades y expectativas de la población. Manteniéndose bajos los niveles de satisfacción usuaria, así como el control de enfermedades crónicas (Bass, 2012).

En el caso de Argentina, desde las primeras experiencias implementadas a fines de la década de los 80, hasta su consolidación como centro de la política pública de salud a través del Plan Federal de Salud en 2004, la puesta en práctica de la estrategia de APS se ha caracterizado por su heterogeneidad y discontinuidad, coexistiendo modelos centrados en la comunidad, el individuo y la familia, con el modelo asistencial tradicional del ámbito hospitalario trasladado al marco de una comunidad con grados variables de inserción, impacto y eficiencia (Paganini, et al. 2010).

El Plan de 2004 avaló la prevención y promoción de la salud, y presentó una estructura de redes integrada por los distintos niveles de complejidad, asegurando que la población acceda a servicios de calidad acorde a sus necesidades. La figura principal de la red son establecimientos asistenciales sin internación llamados Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS).

Es significativo señalar que a partir de la descentralización operada en la década de los 90, en Argentina, las provincias son las responsables de la salud de sus habitantes². En el financiamiento de la APS, los gobiernos municipales son responsables del 61,3%, las provincias financian un 25,4% y la Nación un 19,3% (Moscoso & Modarelli, 2009). Por otra parte, cabe destacar que también en la década de los 90, la reforma constitucional integró al texto de la misma los tratados y convenios Internacionales sobre Derechos Humanos y consecuentemente la salud pasó a incorporarse como responsabilidad del Estado en sus tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.

Es así como en adelante, resulta significativo explorar y analizar, tanto en Chile como en Argentina, las dimensiones sobre Recursos Humanos y Promoción y Prevención en salud, en las cuales se han evidenciado mayores tensiones para llevar adelante la estrategia de APS e ir superando su versión selectiva.

Recurso humano en atención primaria de salud en Chile

La Reforma del Sistema de Salud en Chile, no consideró el tema de las nuevas necesidades de recursos humanos, dejando desatendido un requisito clave para responder cabalmente a las nuevas demandas “garantizadas”.

² En términos generales, la descentralización implicó una transferencia de responsabilidades, capacidades y/o recursos desde un nivel superior de gobierno a otro inferior.

En el caso de la APS, en tanto estrategia, no hay políticas ni acciones consistentes en este sentido, salvo programas de capacitación para médicos y profesionales de salud, que no dan cuenta plena de las necesidades emergentes. La falta de recursos humanos en salud, tanto de especialistas en general como de especialistas en atención primaria, en particular (medicina familiar), son temas que cruzan ampliamente la realidad sanitaria del país, lo que ha sido graficado por un informe reciente del MINSAL - Banco Mundial (2010).

Desde la perspectiva de la Reforma, hay condiciones y patologías AUGE (que se encuentran en el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas) con serias dificultades para cumplir las garantías aprobadas por falta de atención especializada. Por otra parte, hay condiciones que siendo relevantes y existiendo intervenciones efectivas para ser incluidas como garantía explícita, de acuerdo a la lógica epidemiológica del AUGE, no pueden serlo por falta de recursos humanos en Chile que sean capaces de prestar la atención requerida en el volumen requerido. El problema se acentúa aún más en la APS, donde los recursos humanos y médicos ya eran un tópico muy importante recogido por los organismos internacionales mundiales y regionales, por las limitaciones que esto significa para cumplir las metas sanitarias (Borrrell et al., 2008). Con la Reforma, en Chile se acentúa la demanda por recursos calificados ante las nuevas demandas, dado que la mayoría de los pacientes GES (82%) son atendidos por la APS, donde se espera que se pueda resolver la situación (Téllez, 2006).

El desarrollo de los médicos de APS en Chile desde la fragmentación del Servicio Nacional de Salud se ha caracterizado por un déficit sustantivo, una rotación constante, la falta de espacio de capacitación continua, lo que se podría traducir en la ausencia de una política integral para el recurso médico del nivel primario de atención. Esto constituye una debilidad muy importante para cualquier modelo de salud que base su sistema en la APS, así como para lograr un aumento de la capacidad resolutoria del sistema de salud (Bass, 2012).

La Unidad de Estudios del Colegio Médico (Unedi) el año 1998, concluye que entre las consecuencias de la municipalización del nivel primario de atención, se encuentra la imposibilidad de acceder a una carrera funcionaria que permita el desarrollo profesional y una especialización posterior. Por otra parte, los médicos habrían percibido que las condiciones laborales no son las adecuadas para un desempeño profesional ético y

técnicamente apropiado. Estas habrían sido las razones más poderosamente esgrimidas por los médicos chilenos para explicar el desinterés por trabajar en el nivel primario bajo administración municipal. Actualmente, la mayoría de los médicos de atención primaria en Chile se rige por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, teniendo una proporción importante contratos a plazo fijo, carreras funcionarias inestables, remuneraciones variables y poca claridad en las posibilidades de capacitación.

Según Román et ál. (2007), en la actualidad las remuneraciones del personal médico en el sistema están por debajo de lo que gana un mismo profesional en el sector privado y en los niveles 2° y 3° del sector público. El Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal plantea una carrera funcionaria con niveles que no tienen asociados sueldos, sino que solo mecanismos de progreso en ella. Además, define que los funcionarios pueden tener asignaciones por responsabilidad directiva, por zona, por mérito y por desempeño en condiciones difíciles (definido como marginalidad económica, social y cultural de la población beneficiaria e inseguridad y riesgo para el personal). Frente a un aumento de los cargos y la falta de interés de los médicos nacionales, estos cupos de horas médicas en APS están siendo llenadas progresivamente por médicos extranjeros, los que hoy día se estima ocupan el 50% de las plazas, aunque no existe un estudio que objetive esta apreciación. Por otro lado, las competencias de los médicos titulados en el extranjero serían menores que las de los médicos titulados en Chile, lo cual se pudo corroborar claramente en el examen médico nacional del año 2009, de la Asociación de Facultades de Medicina de Chile (ASOFAMECH) donde los titulados nacionales superaron claramente en la evaluación de sus competencias cognitivas a los extranjeros (75,6% vs. 52,2% de respuestas aprobadas respectivamente).

Las condiciones laborales descritas anteriormente estarían fomentando una alta rotación de los médicos de APS, así como un déficit de ellos respecto a las necesidades de la población y al modelo de salud en desarrollo. En cuanto a la relación entre cantidad de médicos por población, en el año 2002, el Ministerio de Salud definió la razón de un médico con jornada completa (44 horas semana) por cada 3.333 personas (Téllez, 2006). Sin embargo, hasta la fecha persiste un déficit importante de profesionales. De acuerdo al estudio del Banco Mundial y el MINSAL, de los 29.996 médicos registrados en el Servicio de Impuestos Internos al 31 de diciembre de 2007,

solamente el 9% trabajaría en APS, con una cantidad de 101.653 horas médicas por semana, lo que corresponde a 2.310 jornadas médicas completas (Gobierno de Chile, Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2010).

Los motivos de la brecha de médicos en APS se podrían estar explicando por la persistencia de una serie de problemas, como por ejemplo: la escasez de cupos en las plantas funcionarias, el desinterés de los médicos egresados, la influencia de la educación médica universitaria y la carencia de un perfil adecuado a las necesidades de la atención primaria. Este inconveniente es relevante debido a la importancia que el nivel primario de atención ha cobrado en los últimos años, motivo por el cual, para que la atención primaria pueda constituirse en la base del sistema de salud, requiere de médicos capaces de resolver los problemas clínicos de la enfermedad, de establecer acciones de promoción y prevención, de liderar al equipo de salud, de gestionar una acción coordinada con los especialistas de la red, entre otras acciones para las que no han sido capacitados. Por lo anterior, sería necesario elaborar un perfil de competencias que requiere el médico de atención primaria, de acuerdo a las necesidades y el modelo de atención de salud del país, debido a que la situación actual del médico general “con exceso de trabajo rutinario y ausencia de formación profesional adecuada, aparece “quijotesca”” (Román, Pineda & Señoret, 2007).

Téllez (2006) al realizar un análisis de la situación de la atención primaria como factor clave en la reforma al sistema de salud, establece que para enfrentar las tareas de la reforma en atención primaria, es necesario un estudio de brechas con criterios preestablecidos, acerca de estándares de cantidad y calidad de profesionales que se requieren, entre los que debería definirse el grado y tipo de especialización de los distintos profesionales.

La Agrupación Nacional de Médicos de Atención Primaria en el documento “Prioridades Gremiales: Visión de la Agrupación Nacional de Médicos de Atención Primaria”, establece la necesidad “de crear una Política Integral para Desarrollo del Recurso Médico de la Atención Primaria, con el objetivo de hacer atractivo el trabajo en este nivel de atención y así disminuir el déficit y la alta rotación de los médicos en la atención primaria. Lo que va en directo beneficio de la población que se atiende en el Sistema Público de Salud, al mejorar la calidad de la atención brindada”. Determinando medidas en relación con esta política, en donde destacan: mejorar los rendimientos de atención (un mínimo de 15 minutos para la atención de morbilidad), au-

mento de la resolutiveidad (formación médica continua y concurso nacional de especialidades), destinar tiempo para prevención y promoción de salud, disminuir la inestabilidad laboral, mejorar las remuneraciones, entre otras (Agrupación Nacional de Médicos de Atención Primaria [on line]).

A 10 años de que el Minsal estableciera una tasa de 1 médico cada 3.333 personas, no se ha alcanzado esta razón y se ha demostrado que la propuesta además es muy insuficiente al ser comparada con la de otros países (Rojas, Scharager, Erazo, Puschel, Mora & Hidalgo, 2011).

Este déficit se hace más relevante al comparar a Chile con el resto de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), según los indicadores del año 2007 en relación al panorama de la salud (Gobierno de España, 2007).

Respecto a la formación del recurso humano, tradicionalmente no se formaban médicos en Chile para la APS. Ella era poco apreciada por docentes y alumnos lo que se hacía palpable por la ausencia de espacio físico y docentes en los centros de salud. Desde el año 1993, el Ministerio de Salud ha asignado becas para especialización en medicina familiar a las Universidades. Sin embargo, en general, a los médicos no les interesa formarse para desenvolverse en la atención primaria y las becas se rechazan por ser poco atractivas y por falta de perspectivas. Lo podemos evidenciar en datos que muestran que entre los años 2002 y 2007 se ocuparon solo el 12% de los cupos ofertados para residencias de medicina familiar en el concurso de becarios de retorno, versus el 70% de las otras especialidades. A pesar de lo anterior, según estimaciones del Consorcio Interuniversitario de Salud Familiar se han formado alrededor de 330 especialistas en los últimos 15 años, cifra aún insuficiente con relación a las necesidades de la APS (Téllez, 2006).

Debido a la centralidad de la APS en la reforma de Salud, el Ministerio del ramo decidió aplicar estrategias especiales para atraer y retener médicos en este nivel de atención, las que están en etapa de implementación progresiva.

Montero (2010) ha establecido que debido a la complejidad de los problemas de la APS, se necesitan especialistas con competencias específicas para trabajar efectivamente en este nivel de atención. El desafío de la formación universitaria de médicos especialistas en medicina familiar ha sido asumido por varias Universidades. Estos especialistas, que existen en la mayoría de los países desarrollados, son los que cuentan con las competencias para

hacerse cargo de la salud de las personas y de su familia en forma continua e integral, y que a su vez, cuentan con una mayor capacidad resolutive.

En esta línea, se realizó un estudio sobre las competencias que debieran tener los médicos para un buen desempeño en los Centros de Salud familiar de Chile, describiendo dos etapas de avance en diversas áreas: el enfoque multidimensional integral, la población a cargo, la continuidad del cuidado, el énfasis en prevención y promoción, la mirada transdisciplinaria para asumir el cuidado de las familias en equipos de salud, y la consideración de la comunidad como sujeto que toma parte en las decisiones sobre su salud (Montero, Rojas, Castel, Muñoz, Brunner, Sáez, et al., 2009).

En concordancia con la pertinencia de la medicina familiar, como especialidad de la APS, la Agencia Acreditadora de Programas y Centros Formadores de Especialistas Médicos (Apice), refiere que “El Médico Familiar debe manejar el proceso de salud enfermedad de personas y familias a cargo desde una mirada sistémica, considerando la complejidad biopsicosocial, de manera continua a lo largo del ciclo vital y familiar, con énfasis preventivo y promocional, en equipo y en red, preferentemente en el ámbito de la atención primaria, en contextos tanto públicos como privados, procurando el aprendizaje familiar y el desarrollo de los sistemas de cuidado para contribuir al mejor nivel de salud y calidad de vida posible de la población bajo cuidado” (APICE Chile, 2010). Sin embargo, la formación de médicos de familia en Chile ha sido muy lenta e insuficiente, considerando que desde hace más de 15 años el Minsal realizó una coordinación con las Universidades para impulsar más fuertemente este tipo de especialidad. En el país existe una cantidad aproximada de 470 especialistas en medicina familiar, es decir, solamente un 1,5% de los médicos totales que existirían en Chile. Esta lentitud e insuficiencia de la formación se podría deber a la falta de la continuidad de una política pública de formación de médicos de familia, con inconsistencias de parte de la autoridad ministerial (Bass, 2012).

Las características de la evolución en el reconocimiento de los especialistas en medicina familiar en Chile ha ido variando en el tiempo, al comienzo el 100% había realizado formación universitaria. Posteriormente, se ha mantenido una mayoría con formación universitaria, representando un 70% (30% de los cuales se encuentra reconocido por la Corporación Nacional Autónoma de Certificación de Especialidades Médicas (Conacem), agregándose un 23% con adiestramiento en práctica, y un 7% con

reconocimiento de su formación en el extranjero. Agravando este escenario, nos encontramos que una cantidad muy limitada de los médicos de familia de nuestro país, trabaja en la atención primaria, representando solamente un 4,7% dentro del total de médicos de los consultorios de administración municipal. Este problema resulta esperable considerando que el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal no contempla hasta el día de hoy, una asignación para los médicos especialistas que trabajan en APS. Sin embargo, es un reflejo más de la incoherencia entre el discurso oficial, de fortalecimiento de la APS, y la realidad de la APS de nuestro país (Bass, 2012).

Asociada a esta situación, encontramos que la falta de incentivos para desarrollarse profesionalmente, es una característica laboral que puede relacionarse con el cambio de consultorio de parte de los médicos, junto a otros factores como la sobrecarga laboral, mala relación con jefaturas, falta de claridad en la toma de decisiones, una organización rígida y compleja, la presión asistencial, dificultades que tienen los médicos para reunirse, escasas posibilidades para ocupar cargos de gestión, diferencias de recursos entre las comunas, así como en los sueldos (Bass, 2010).

Recurso humano en atención primaria de salud en Argentina

Según datos de 2006, unos 21.592 médicos ejercen en los CAPS de todo el país. Este número representa un 17,8% del total del país y un 28% de la dotación total de médicos del subsistema público. La distribución de personal médico en CAPS enmienda, de alguna manera, la desigual distribución de médicos totales entre provincias, situación que evidencia inequidad entre regiones del país³(Tobar et al, 2006).

En 2010, una investigación multicéntrica⁴, desarrollada en el marco de la Comisión Nacional Salud Investiga, se centró en la evaluación de sistemas de salud con estrategia de APS, tomando como unidades de análisis 16 espacios sociales localizados en las regiones sanitarias Centro, Sur, Cuyo y el Conurbano bonaerense.

³ La razón de médicos cada 10 mil habitantes en CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) supera los 100 y en la provincia de Formosa (Nordeste Argentino) apenas se aproxima a 14.

⁴ Este tipo de investigaciones se realizan en más de un centro. Es una modalidad de investigación que impulsa la Comisión Nacional Salud Investiga cuyo propósito rector es promover, fortalecer, desarrollar y orientar la investigación en salud. La comisión coordina, evalúa y financia investigaciones en todo el país.

Del relevamiento con grupos focales e informantes claves, surge información que afirma y advierte sobre un déficit de RRHH para atender las demandas crecientes de la población. Se detalla sobre todo la falta de especialistas para los nuevos perfiles epidemiológicos entre los que se cuenta como caso crítico la salud mental.

Más adelante, en el mismo estudio, se revela el dato citado más arriba sobre la equitativa cobertura de profesionales médicos en los CAPS, sumándole además una distribución similar de personal enfermero. Pero, por otro lado, llama la atención que sólo el 49% de los CAPS dispone de un profesional de trabajo social o agente sanitario. Algo similar ocurre con la atención odontológica (40,4%).

Otro dato significativo que brinda la investigación es que si bien el 90 % de los centros cuenta con RRHH estables, el 62,5% cuenta, además, con personal contratado y el 32,7% con personal becado. El 66,4% cumple funciones en otro efector del primer nivel y el 50% cubre multifunciones según la demanda. Se evidencia también una recurrencia en el recambio de personal que los entrevistados atribuyen a la inestabilidad laboral y los bajos salarios, señalando además una falta de estímulos para la retención de los RRHH. En cuanto al imaginario social, un porcentaje refiere que trabajar en un CAPS se considera de menor prestigio que hacerlo en el hospital, esto tanto para la comunidad como para el propio equipo de salud.

A través de la información obtenida en este estudio sobre la dotación de profesionales de trabajo social y agentes sanitarios y la cantidad de médicos en ejercicio que se reporta por CAPS, puede leerse una orientación principalmente curativa y preventiva en la implementación de la estrategia, que resigna el énfasis en la promoción y se concentra en la demanda que reportan las patologías prevalentes y los problemas de salud más urgentes, lo cual se relaciona y limita a la dotación de profesionales. Si bien esta modalidad de implementación es común en el país, lo significativo es que se evidencie en una dotación discriminada y arbitraria de recursos humanos. Se sabe que la composición de los equipos de salud no puede responder a criterios de validez universal que se centren sólo en la cobertura de médicos y profesionales del campo. Por el contrario, debe adaptarse a las posibilidades y necesidades locales del área de referencia. No obstante, los trabajadores sociales forman parte, en teoría, del equipo básico de los CAPS, siendo ellos y también los agentes sanitarios quienes representan el nexo con las comunidades. Si los

equipos de salud no cuentan con estos profesionales y agentes la construcción de la participación y la movilización de la gente se vuelven procesos cada vez más inalcanzables.

Por su parte, el Ministerio de Salud, desarrolla desde el año 2004, el Programa Médicos Comunitarios (PMC). El mismo apunta al fortalecimiento de recursos humanos para el Primer Nivel de Atención y en función de esto consolidar, en los Sistemas Locales de Salud, la estrategia de APS. En conjunto con universidades públicas y privadas, sistemas de salud provinciales y referentes de pueblos indígenas, el PMC lleva adelante la Capacitación en Servicio en Salud Social y Comunitaria para integrantes de equipos de salud de todo el país. Según la información oficial que figura en el institucional del programa, la iniciativa tiene por objetivo *“promover la transformación del modelo de atención y garantizar a la población el acceso al cuidado de su salud como derecho universal”*⁵. El programa distingue tres líneas de formación: el Posgrado en Salud Social y Comunitaria, el Curso en Salud Social y Comunitaria y la Capacitación permanente en Servicio.

Según el Ministerio de Salud de la Nación (2011), la propuesta de formación del PMC propone una currícula innovadora y garantiza un tipo de formación inédita en el país ya que hasta la implementación del PMC era escasa la oferta académica específicamente fundamentada en la APS. El discurso oficial destaca además, que este tipo de intervención pedagógica persigue la adquisición de conocimientos en salud social y comunitaria que les permitan *“avanzar más allá de la labor asistencial”*. Muchas de las actividades que se proponen en las capacitaciones se centran en realizar prácticas en terreno y en el efector, desde las que se logran articulaciones con la comunidad.

Es importante y significativo destacar el criterio de implementación del programa, es decir, a qué tipo de poblaciones se apunta y cuáles son los parámetros a tener en cuenta para que los efectores articulen con el programa. Cuando se lanzó en 2004, los recursos humanos se incorporaban en los centros de salud ubicados *“en áreas con alta densidad poblacional, elevado porcentaje de población sin cobertura sanitaria y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)”* (MSAL, 2011). En los años subsiguientes, se dispuso incrementar la disponibilidad de recursos humanos y se ampliaron los criterios iniciales, sumando los efectores ubicados en áreas de elevada tasa de morbi-mortalidad

⁵ <http://www.msal.gov.ar/medicoscomunitarios/index.php/institucional/i-que-es-el-pmc>

materna e infantil. A este último criterio, se unen los efectores ubicados en poblaciones con menos de dos mil habitantes con los que también se articula la estrategia de intervención sanitaria del Plan Ahí⁶ (MSAL, 2011).

El PMC también abordó la formación de recursos humanos destinados a la constitución de Equipos Comunitarios para Pueblos Originarios, capacitados especialmente. Esto se postula como uno de los “criterios sanitarios estratégicos” del programa. También se adecuaron iniciativas específicas orientadas a la atención de realidades sanitarias particulares.

Los datos oficiales hasta 2011, indican que el Programa financió y capacitó a más de 10 mil recursos humanos: agentes sanitarios/as, agentes sanitarios/as indígenas, auxiliares de enfermería, promotores/as de salud, médicos/as, psicólogos/as, odontólogos, enfermeros/as profesionales, trabajadores/as sociales, obstetras, entre otros perfiles que constituyen Equipos de Salud del Primer Nivel de Atención (MSAL; 2011).

Como se observa, la formulación y establecimiento de los criterios para la implementación del programa, lo cual determina también el contenido de la formación, no se distancian de una versión selectiva de la APS. Debe recordarse que este tipo de estrategia concentra todos sus esfuerzos en intervenciones eficaces, que resulten poco onerosas dirigidas a grupos de población precisos, en general de alto riesgo. También pone el acento en enfermedades teniendo en cuenta: la prevalencia, el grado de morbilidad o incapacidad que causan, las tasas de mortalidad específicas (Walsh y Warren, 1979).

El discurso institucional del MSAL, en contadas ocasiones ha hecho referencia a la formación del recurso humano y en particular a lo que ejecuta el programa PMC, como “capital social”. Esta denominación, según Lorenzetti (2007) sobredimensiona el aporte de los recursos humanos por encima de las condiciones sociales de existencia. Se produciría así una exposición de los sectores identificados en el marco de la versión selectiva a modalidades de intervención que apuntan a “re-educarlos” o “habilitarlos”, para que puedan ejercer una supuesta autonomía.

⁶ Se trata de una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que apunta a consolidar la presencia del Estado nacional en pequeños pueblos, parajes y barrios del territorio nacional que se encuentran aislados social y/o geográficamente. Promueve la conformación de redes locales para la participación comunitaria y la inclusión social.

Puede advertirse en estos casos una nueva versión de la modalidad selectiva que si bien pone el acento en los recursos humanos y se preocupa por alentar al desarrollo de capacidades en las poblaciones, no logra adecuarse a los contextos, repitiendo, en algunos casos, viejas recetas.

Promoción y prevención en la atención primaria de salud en Chile

Los fundamentos técnicos de la Promoción de Salud son los cambios demográficos, epidemiológicos y nutricionales producidos en Chile desde el 70 al 90, que hicieron que el perfil epidemiológico de la población cambiara drásticamente de una situación de elevada mortalidad infantil y materna, alta prevalencia de bajo peso al nacer y desnutrición, con alta prevalencia de enfermedades materno-infantiles e infecciosas en la década del 60, a una de predominio de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), principalmente cardiovasculares y cánceres, accidentes, problemas de salud mental y de enfermedades metabólicas y congénitas en los niños a fines de los 80. A esto hay que agregar la explosión de factores de riesgo de las enfermedades crónicas no transmisibles que se produjo en la década del 90 por un incremento del ingreso en la población, cuyo destino como gasto fue un aumento del consumo de alimentos procesados con alto contenido de grasas, azúcar y sal, de televisores, electrodomésticos y vehículos, de tabaco, alcohol y drogas, con un aumento de los problemas psicosociales en la población y de los problemas ambientales. Esto hizo que aumentase en forma explosiva la obesidad, el sedentarismo, el tabaquismo y los problemas de salud mental y del medio ambiente. Para enfrentar esta situación, diagnosticada a mediados de los 90 mediante diferentes estudios, entre otros el de Carga de Enfermedad, se diseñó la Política de Promoción de Salud (Vio, 2009).

La necesidad de actuar sobre los condicionantes de salud quedó aún más de manifiesto con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud del año 2000 y la Encuesta Nacional de Salud de los años 2003 y 2010, que mostraron un elevado nivel de problemas de salud tales como: tabaquismo, sobrepeso, obesidad, diabetes mellitus, sedentarismo y depresión (Encuesta Nacional de Salud, 2009-2010).

La creación de VIDA CHILE nacional en 1999 y su funcionamiento regular hasta el año 2005 permitió desarrollar un importante trabajo intersectorial de coordinación de más de 28 instituciones públicas y privadas. Al

detenerse su funcionamiento, quedó aislado el MINSAL de las otras instituciones y aparecieron diferentes iniciativas dispersas sin un eje conductor a nivel nacional. Ello ha tenido dos consecuencias: a) la aparición de diferentes programas e iniciativas no vinculadas entre sí, tales como: en **alimentación**, el programa EGO Chile, La Corporación 5 al día Chile, el Programa NutriRSE de Acción Responsabilidad Social Empresarial y la Ley de Alimentación Saludable actualmente en discusión en el Congreso; en actividad física, diversas iniciativas de Chiledeportes y de empresas del sector privado y la red nacional de actividad física, parte de una red latinoamericana; en tabaco, la Ley Antitabaco, en implementación bajo la responsabilidad de MINSAL desde agosto 2006 y b) que en el nivel local se continúe trabajando en pequeños proyectos financiados por Promoción de Salud, que no están enmarcados en una política nacional potente, lo cual disminuye la posibilidad de que este conjunto de proyectos tenga impacto. Por otra parte, en la APS no existen Normativas Técnicas ni Resoluciones que incorporen las acciones de Promoción individual, tales como Consejerías de Vida Sana y el Consejo Breve en Promoción, la consulta nutricional y la actividad física, sin embargo, existen actividades de Promoción de Salud en los centros de salud, cuya aplicación queda al criterio de los municipios, que no siempre disponen de recursos para ello. El personal de salud prioriza las acciones de prevención y recuperación de la enfermedad por sobre las de Promoción, las que tampoco son exigidas como metas a cumplir en la APS. Es por ello que el problema se da a nivel comunal, porque existen los Planes Comunales de Salud APS, dependientes de la Subsecretaría de Redes, y por otra parte, los Planes Comunales de Promoción, dependientes de la Subsecretaría de Salud Pública. Ambos Planes caen sobre los Municipios y los VIDA CHILE locales. Por lo tanto, debería existir una normativa muy clara acerca de quién es el responsable administrativo directo de la implementación de los Planes Comunales de Promoción, incluidas las actividades de APS, lo cual, por la doble dependencia no ha estado claro (Vio, 2009).

Después de un avance muy importante en Promoción en Salud en Chile desde 1998 al 2002, la política nacional en esta área se ha ido diluyendo frente a la prioridad que ha tenido la implementación del Plan AUGE, desarrollándose políticas específicas que hasta el momento no han tenido el impacto que se esperaba. La discontinuidad que se ha producido en la coordinación a nivel nacional del Consejo Nacional de Promoción de Salud

VIDA CHILE en la implementación de la Política de Promoción de Salud, debería considerarse como un retroceso importante en la aplicación de políticas públicas en Chile. Por ejemplo, en las orientaciones para la planificación y programación en red para el año 2009 de la Subsecretaría de Redes Asistenciales del MINSAL, no se señala cuáles son las acciones concretas de Promoción de Salud que deben realizarse en la APS, por tanto, al no existir acciones concretas, no existen tampoco orientaciones para la asignación de tiempo de recursos humanos ni de recursos materiales para las acciones de Promoción de Salud, lo que hace que estas acciones aparezcan como dispersas y confusas, sin un marco teórico claro y muy disminuidas en relación al resto de las orientaciones programáticas. En definitiva, la falta de avance en el cumplimiento de las metas 2000-2010 hace posible diversas interpretaciones como que: las políticas han sido insuficientes para revertir el proceso de aumento de los factores de riesgo de las ECNT; al no tener suficiente prioridad, las Políticas de Promoción no han obtenido los resultados esperados; sin las intervenciones realizadas en Promoción de Salud, los resultados serían peores; el tiempo necesario para obtener resultados es mayor de 5 años, por lo que habría que esperar a lo menos 10 años para ello (Vio, 2009).

A pesar de que diversos elementos sobre promoción de la salud forman parte de los contenidos curriculares de la mayoría de las escuelas de medicina del país, éstos son abordados sólo desde la teoría, sin mayor probabilidad de que los profesionales adquieran competencias tales que les permitan incorporar adecuadamente la perspectiva promocional en su práctica habitual. Por lo demás, la estructura del sistema de salud chileno no permite mayor injerencia de las prácticas promocionales y preventivas en la acción sanitaria, al enfocarse mayoritariamente en la resolución de enfermedades desde un formato asistencial – curativo.

La salud (aquello que es promovido) se inscribe en el terreno de una relación cultural, ética y política que apunta a la realización del derecho a vivir, al bienestar y al goce pleno de los bienes que se producen socialmente, bajo criterios de autonomía, corresponsabilidad y equidad.

Finalmente, aunque se reconoce la necesidad prioritaria de la labor curativa de la medicina, las herramientas necesarias para la labor promocional – preventiva deben desarrollarse muy por sobre lo existente actualmente en los currículum de formación médica y en las labores del sistema de salud del país (Asociación de Estudiantes de Medicina de Chile, 2012).

Promoción y prevención en la atención primaria de salud en Argentina

Antes del año 2000, a nivel nacional, la prevención tuvo un mayor desarrollo que la promoción de la salud, pero siempre desde una modalidad vertical, limitada a reducir factores de riesgo de enfermedades específicas o bien a la realización de acciones que permitan la detección temprana de patologías. Los programas tenían una relación restringida con el contexto social en el que se implementaban quedando muchas veces a medio camino, sin llegar efectivamente a la población destinataria.

También en esos años, la promoción fue instrumentada básicamente para la atención de la enfermedad haciendo hincapié en la reducción de costos que implicaba para los servicios de salud. Sólo pueden destacarse algunos avances en la creación de entornos saludables, mediante acciones generales de gobierno y un incremento de la participación popular que respondió más a una coyuntura marcada por las consecuencias sociales del auge neoliberal que a iniciativas generadas intersectorialmente para promover la participación como componente fundamental de la promoción (OPS, 2003).

A partir del año 2001, en los documentos oficiales, se advierte un cambio que se orienta hacia una perspectiva más integral centrada en postular la prevención y la promoción como una política pública. En 2000 y 2001 se celebraron foros de los que participaron todas las provincias y representantes de diversos sectores, además del sector salud. A partir de los encuentros mencionados se establecieron las prioridades en materia de promoción. En ese momento también se ponen en marcha y continúan su desarrollo programas en todas las provincias. En esta primera fase, los programas se concentraron en la promoción y la jerarquización de hábitos y espacios saludables.

La promoción y la prevención fueron formuladas como las acciones rectoras de la estrategia de APS, a la que se jerarquizó como “prioridad absoluta” en el Plan Federal de Salud 2004-2007. En el Plan se enfatiza la importancia de las acciones citadas y se afirma que las mismas recibirán “una asignación creciente de recursos”. A modo de diagnóstico y argumento que justifica la jerarquización de la promoción y la prevención, el documento de planificación citado, señala la creciente “necesidad de asociar el diagnóstico del paciente a las condiciones sanitarias de la comunidad en que vive, sus hábitos personales, sus actividades ocupacionales y las características del ecosistema” (MSAL, 2004:20). También la inequidad en el acceso a los recursos

de salud se postula como parte de la argumentación. En relación al componente operativo, la implementación se propone a través de una descentralización progresiva acorde con el criterio que privilegia los contextos locales para llevar a cabo acciones enfocadas a realidades sociales diversas y específicas.

Es importante destacar que el Plan 2004 expresa, al menos desde lo discursivo, modalidades consecuentes con un enfoque de derechos para el desarrollo de la prevención y la promoción, poniendo especial énfasis en favorecer la participación comunitaria, el empoderamiento, la conciencia y la autonomía.

“Se debe permitir al pueblo ser protagonista de su proceso de salud. La salud, como derecho, requiere ciudadanos que puedan y quieran ejercer su ciudadanía, que las personas dejen de ser receptores pasivos de actividades puntuales prestadas por servicios institucionalizados de atención médica reparativa, orientada a enfermedades específicas” (MSAL, 2004:22).

La jerarquización de las acciones de promoción y prevención fue uno de los ocho⁷ componentes en los que se basó la reconversión del sistema hacia un modelo de atención centrado en la APS, cuestión que fue regente de la planificación de una política nacional de salud para los años venideros. Dicha jerarquización se orientó hacia áreas concretas entre las que se cuentan: salud del niño y del adolescente; salud materna; salud sexual y procreación responsable; personas con discapacidad; control del tabaco; prevención y control del consumo de alcohol; prevención de enfermedades cardiovasculares; prevención de trastornos de la alimentación; nutrición y salud mental (MSAL, 2016).

La selección de algunas de las áreas citadas responde a lo reportado sobre inequidad en el acceso a los recursos de salud. También se refleja una priorización que responde a los cambios en el perfil epidemiológico que se refleja en la prevalencia de Enfermedades No Transmisibles. Para la mayoría

⁷ Además del componente citado, la jerarquización del modelo de APS se basó en: compromiso federal sobre cobertura y acceso; redes de servicios; población bajo responsabilidad nominada; calidad en los servicios de Salud; fortalecimiento del hospital público; seguro de salud y el programa de accesibilidad a medicamentos (Borrador Plan Federal de Salud 2010-2016).

de las áreas citadas se establecieron metas cuantitativas a 2007. Algunos de los resultados se ponderaron para profundizar las acciones en el Plan Federal de Salud 2010-2016, sobre el que se ha difundido públicamente una versión, pero no se realizó un lanzamiento oficial.

Si bien el discurso oficial expresado en la letra del Plan Federal 2004-2007 prioriza la participación comunitaria para avanzar en el establecimiento de la prevención y la promoción, la implementación efectivizada a lo largo del período propuesto a través de las áreas citadas se basó en acciones focalizadas, establecidas por el nivel central con una participación restringida, limitada casi en todos los casos a involucrar a las poblaciones desde un rol beneficiario.

Es importante señalar que la jerarquización permitió mejorar la situación en varios aspectos de las áreas priorizadas. Los resultados se difunden y sirven de plataforma para la formulación de líneas de acción en la iniciativa del Plan 2010-2016. No obstante, cabe advertir que las acciones desarrolladas difícilmente puedan comprenderse dentro de una política de prevención y promoción integral. Así también, no se advierte que los resultados hayan posibilitado consolidar acciones en las que se destaquen intervenciones intersectoriales, con presencia activa de la población para ejercer roles ya sea de gestión, producción o vigilancia. Por lo menos estos “resultados” no son anunciados ni destacados oficialmente.

Para ilustrar la tendencia aludida puede citarse una de las áreas priorizadas para la jerarquización. En el caso de “Salud del niño y del adolescente”, se relevó un descenso en la Tasa de Mortalidad Infantil de un 20,8% a nivel país entre 2002 y 2007⁸. La Tasa de Mortalidad de menores de 5 años tuvo un comportamiento similar, con un descenso a nivel país de un 20% respecto de los valores 2002 (MSAL, 2016). Los mayores logros en el área referida pudieron concretarse a través del Plan Nacer, iniciativa que se centra en la inversión de recursos en salud para mejorar la cobertura y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tienen obra social (MSAL, 2005). Si bien en principio se estableció en las jurisdicciones que presentaban indicadores de morbi-mortalidad materna e infantil más desfavorables, desde 2008 este Plan

⁸ El dato se informa en el Borrador del Plan Federal de Salud 2010-2016; en el mismo documento se indica que la disminución del indicador no es homogénea en todas las jurisdicciones.

se extendió a todo el país. Cabe destacar que el mismo se implementó en dos fases financiadas por convenios de préstamo entre el Gobierno argentino y el Banco Mundial. La presencia del citado organismo no es un dato menor, pues como se ha señalado más arriba, junto al BID se han alentado e impulsado modalidades selectivas y focalizadas de APS. Consecuentemente, esto se traduce al desarrollo de la promoción y la prevención bajo una lógica idéntica.

Acorde con esta tendencia, la investigación sobre evaluación de sistemas de salud con estrategia de APS citada anteriormente⁹, sostiene que *“a pesar del énfasis de la estrategia de APS en las acciones de promoción y prevención, el modelo asistencial permanece vigente”* (Paganini, et al. 2010:21). Esta afirmación es apoyada por datos cuantitativos que muestran, por ejemplo, la escasa información que poseen sobre la comunidad de su área de influencia los CAPS evaluados. En este sentido, otro dato significativo que surge, evidencia que las actividades extra-asistenciales se realizan habitualmente de manera asistemática, sin registros ni responsables identificados. *“Si bien los CAPS se relacionan con escuelas y comedores, no lo hacen de manera periódica ni planificada”*. Al mismo tiempo se destaca que *“las actividades extramuros se debilitan por la excesiva demanda asistencial y la comunidad percibe muy poco estas actividades, a excepción de las provincias de Río Negro y Neuquén”* (Ibídem: 2010:22).

Planes y programas de promoción de la salud en Chile y Argentina

En este aspecto, ambos países cuentan oficialmente con planes nacionales y locales con énfasis en la promoción de la salud, control de factores de riesgo y de los determinantes-condicionantes de la salud.

En Chile, existe el Plan Nacional de Promoción de la Salud, el Consejo Nacional para la Promoción de la Salud VIDA CHILE; los Consejos Regionales de Promoción de la Salud; los Consejos Comunales VIDA CHILE y el Programa Elige Vivir Sano.

⁹ Dado que la investigación es citada para reforzar supuestos y reflexiones que completan el análisis sobre el tipo de enfoque que orienta la APS en Argentina, cabe destacar que si bien el diseño de la misma hace que no pueda definirse como un estudio «representativo», el carácter multicéntrico brinda un abordaje analítico de sistemas de salud en 106 efectores pertenecientes a 16 espacios sociales de 5 provincias, lo cual aporta a una mirada diagnóstica de la realidad sobre la situación de organización y ejecución de las actividades de atención primaria.

Plan Nacional de Promoción de la Salud. El Ministerio de Salud en conjunto con VIDA CHILE ha formulado prioridades sanitarias y condicionantes de salud a intervenir desde la promoción, comprometiéndose en noviembre del año 2000, con metas de impacto sobre los condicionantes de la salud (alimentación, actividad física, tabaco) y los factores protectores psicosociales y ambientales de la salud. Cabe mencionar que estas metas intersectoriales, han sido incorporadas por el MINSAL en los objetivos sanitarios de la Reforma de Salud y constituyen las metas del Plan Nacional de Promoción de la Salud. Su propósito es contribuir al desarrollo de políticas públicas de nivel nacional, regional y comunal que construyan oportunidades para que las personas, familias y comunidades accedan a entornos y estilos de vida saludables.

Las estrategias implementadas se distinguen desde el nivel nacional, local y específico para los temas que abarcan los cinco condicionantes priorizados por el Plan Nacional de Promoción.

Consejo Nacional para la Promoción de la Salud VIDA CHILE. Durante 1998 se creó el Consejo Nacional para la Promoción de la Salud VIDA CHILE, instancia de coordinación política superior, de carácter intersectorial que cuenta con la participación de instituciones y organismos de representación nacional, y que es presidido por el Ministro de Salud.

El Consejo VIDA CHILE definió metas intersectoriales que han sido recogidas como parte de la Reforma a la Salud en los Objetivos Sanitarios al 2010. Esta definición ha sido el principal estímulo para avanzar en el trabajo intersectorial, lográndose avances sostenidos con instituciones públicas que conforman el Consejo.

El desafío político gubernamental para el 2010 es el desarrollo de una Política de Estado de Promoción de Salud de carácter intersectorial y participativo, que impulse el cambio de estilos de vida, genere ambientes saludables e involucre activamente a la población. Como resultado de esta política se elaboró el Plan Estratégico de Promoción de la Salud con los siguientes objetivos:

Detener la explosión de los factores de riesgo.

Desarrollar los factores protectores de la salud de carácter psicosocial

y ambiental.

Fortalecer los procesos de participación ciudadana y consolidación de redes sociales.

Reforzar el rol regulador del Estado sobre los condicionantes de la salud.

Crear una nueva política pública de salud y calidad de vida.

Consejos Regionales de Promoción de la Salud. Están integrados por representantes del Gobierno Regional, Direcciones Regionales de Servicios Públicos, Secretarías Regionales Ministeriales de los distintos sectores encargados de la ejecución de la política social y otros actores relevantes vinculados con el desarrollo regional. Esta instancia es la expresión regional del Consejo Nacional y es presidido por los Intendentes, lo que permite mejorar el trabajo intersectorial, el compromiso de la comunidad con la salud y la participación social, ejes básicos de la Política Nacional de Promoción de la Salud.

Consejos Comunales VIDA CHILE. Son comités de carácter intersectorial y participativo creados de acuerdo a las características locales.

Programa Elige Vivir Sano. Es un programa de carácter interministerial y en alianza público privada, que apunta a lograr profundos cambios de hábitos en la población chilena, no sólo alimenticios, sino también en actividad física, al aire libre y en familia. Es una iniciativa encabezada por la Primera Dama, que busca que la sociedad chilena tenga una vida más saludable, respetando la integridad física y psicológica. Elige Vivir Sano se basa en cuatro pilares: Alimentación Saludable, Actividad Física, Disfrutar en Familia y Vivir al Aire Libre. Su objetivo es lograr que los chilenos y chilenas cambien sus hábitos y esto los lleve a un mejor desarrollo físico y mental, que signifique finalmente ser más felices.

Objetivo del Programa. Contribuir a la instalación de prácticas de vida saludable en toda la población, con el fin de disminuir los factores y conductas de riesgo asociados a las Enfermedades Crónicas No Transmisibles.

Elige Vivir Sano posee los siguientes objetivos concretos:

1. Fomentar la alimentación saludable
2. Potenciar la actividad física
3. Difundir los beneficios de realizar actividades en familia
4. Promover el contacto con la naturaleza, el respeto al medio ambiente y la vida al aire libre

Compromisos del Programa. Los objetivos anteriormente señalados se traducen en cuatro compromisos de acción:

Alimentación Saludable: “Come Sano”

Actividad Física: “Mueve tu Cuerpo”

Vida en Familia: “Disfruta en Familia”

Vida al Aire Libre: “Disfruta al Aire Libre”

Características del Programa. La política Elige Vivir Sano es:

Social, pues los hábitos y estilos de vida saludables dependen de causas socioeconómicas como el género, el nivel de ingresos, educación, situación ocupacional, edad, vivienda, barrio, entre otros. No es un problema sólo y exclusivo de salud pública, es un problema social y cultural.

Transversal, porque convertirse en una política de Estado requiere del compromiso y la colaboración de todos los sectores.

Interministerial, ya que el trabajo conjunto con todos los ministerios y servicios públicos, a través de la coordinación de todos los planes y programas que pretenden generar hábitos y estilos de vida saludables, es una tarea fundamental.

Intersectorial y en alianza público-privada, debido a que el éxito en la implementación de una política de desarrollo como el Elige Vivir Sano requiere unir sinergias con las empresas, el mundo privado y la sociedad civil.

Descentralizada y a todo nivel, es decir, nacional, regional y municipal.

Líneas de Acción del Programa. Del mismo modo, Elige Vivir Sano trabaja sobre la base de cinco líneas de acción:

- 1- Política pública
- 2- Iniciativas descentralizadas
- 3- Participación ciudadana
- 4- Alianzas público-privadas y con la sociedad civil

5- Campañas públicas y masivas

En el caso de Argentina, está el Plan Argentina Saludable, Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia, Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable y el Programa Nacional de Municipios y comunidades saludables que se describen a continuación ¹⁰:

Plan Argentina Saludable: El Ministerio de Salud de la Nación a través de la Subsecretaría de Prevención y Control de Riesgos ha formulado una estrategia destinada al control de los factores de riesgo y determinantes sociales de las enfermedades crónicas no transmisibles en la población general. Esta estrategia persigue la prevención de los principales factores de riesgo de las enfermedades crónicas, en particular el consumo de tabaco, la alimentación inadecuada y la inactividad física.

La estrategia incluye las siguientes líneas de acción:

Promoción de hábitos saludables.

Regulación de productos y servicios.

Promoción de entornos saludables.

Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (PNSIA): Con un enfoque explícito de salud como derecho humano y social, fundamenta sus acciones en la Convención de los Derechos del Niño y la ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que garantiza el derecho a su salud integral (Art. 14), la *ley 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable* y la ley 26.529 de Derechos del paciente, historia clínica y consentimiento informado. Desde este marco promueve y difunde el derecho de los y las adolescentes a acceder al sistema de salud en forma autónoma, sin obligación de acompañamiento de un adulto y en el marco del respeto de la confidencialidad.

El PNSIA parte de un enfoque de la Salud Integral de las y los Adolescentes y de los Determinantes Sociales que influyen en ella. Así, la salud se considera como un concepto social y cultural.

¹⁰ La descripción de cada uno de los programas citados, se realizó en base a información pública oficial. Los programas están referenciados en la web del MSAL <http://www.msal.gov.ar/index.php/programas-y-planos>

Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable: Su misión es promover la igualdad de derechos, la equidad y la justicia social; así como contribuir a mejorar la estructura de oportunidades para el acceso a una atención integral de la salud sexual y reproductiva. Entre sus objetivos, se destacan algunos más enfocados a una perspectiva de autonomía y derechos como por ejemplo: *“Promover la salud sexual de las y los adolescentes”*, *“Garantizar a toda la población el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable”* y *“Potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable”*.

Programa Nacional “Cuidarse en salud”: Bajo un abordaje territorial, tiene como objetivo fundamental promover el derecho a la salud y garantizar el cumplimiento y el respeto del mismo, a través del fortalecimiento de los lazos con la comunidad. Articula y coordina acciones conjuntas de prevención y promoción de la salud a nivel interinstitucional e intersectorial. Procura sensibilizar a los habitantes de la comunidad sobre factores de riesgo relacionados con la salud y promueve prácticas saludables que ayudan a mejorar la calidad de vida. Realiza controles y mediciones de factores de riesgo (glucemia, hemoglobina, colesterol, presión arterial e índice de masa corporal) con el objetivo de prevenir enfermedades no transmisibles (ENT) que representan el porcentaje más elevado de mortalidad en el país.

La promoción de la salud es el eje de trabajo que atraviesa todas las acciones desarrolladas por el programa. Profundiza sus intervenciones en las dimensiones fundamentales de la salud de las personas: la cultural, la socioeconómica, la ambiental y la relativa a los servicios de salud y su acceso a los mismos. Mediante estrategias de comunicación comunitaria y de participación social, procura generar y fortalecer la concepción de la salud como bien público.

El Programa Nacional de Municipios y comunidades saludables: Tiene por objetivos abordar integralmente los determinantes de la salud, desarrollar la intersectorialidad y desarrollar capacidades institucionales. El propósito principal se resume en promover y fortalecer en los municipios el desarrollo de políticas públicas que aborden de manera integral los determinantes y condicionantes de la salud, por tanto, las acciones se centran en los

determinantes y condicionantes de la salud.

Por Municipios Saludables se comprende a todos aquellos que abordan integralmente los factores que determinan y condicionan negativamente el estado de salud con políticas públicas adecuadas, definidas de forma participativa e intersectorial para reducir las brechas de inequidad existentes en sus territorios.

Conclusiones finales

En los sistemas sanitarios de Chile y Argentina, existe un déficit de especialistas en APS, en particular en medicina familiar y salud mental, lo que junto a otros factores como la escasa capacitación, la alta rotación, la inestabilidad laboral, las condiciones laborales inadecuadas, las remuneraciones bajas y variables y la falta de estímulos para la retención del RRHH, se convierten en una debilidad importante para responder de manera efectiva a las necesidades y demandas crecientes de la población e implementar de manera adecuada Reformas y Modelos de Salud que basen su sistema en la APS, y que por tanto, permitan mejorar la capacidad resolutive de estos sistemas.

La APS, a pesar de haber sido definida en la Conferencia de Alma Ata en 1978 como una estrategia y marco filosófico de los Sistemas Nacionales de Salud que debía apuntar a superar los modelos biomédicos, centrados en la enfermedad que privilegian servicios curativos, caros, basados en establecimientos de segundo y tercer nivel por modelos basados en la promoción de salud y preventivos de la enfermedad a costos razonables para la población, aún sigue siendo tanto en Chile como en Argentina una asistencial, selectiva y focalizada, que está centrada principalmente en la prevención, curación y recuperación de la enfermedad, sin priorizar acciones de tipo promocional, que tal como lo definen, respectivamente, la Carta de Ottawa en 1986 y la Carta de Bangkok el 2005,

“...proporcionen a los individuos y las comunidades los medios necesarios para ejercer un mayor control sobre su propia salud y así poder mejorarla”, y “...creen capacidades para que los individuos y comunidades ejerzan un mayor control sobre los determinantes de la salud y de este modo puedan mejorarla”.

En ambos países la promoción y prevención en salud es considerada una política pública y estrategia de gran relevancia para la reconversión de los modelos de salud chileno y argentino que se centran en la APS, y que surge a propósito de los cambios en el perfil epidemiológico de la población caracterizado por una alta prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). Por otra parte, la promoción tanto en Chile como en Argentina está orientada principalmente a crear hábitos, estilos y entornos saludables, y a generar en los espacios locales que los sujetos sean agentes activos de su propia situación de salud, siendo este último aspecto uno de los más críticos, puesto que particularmente en el caso de Argentina, la participación ciudadana ha estado limitada al ejercicio de un rol más bien beneficiario. Frente a esto, vale la pena preguntarse si existe la voluntad política para encauzar procesos más integrales y si realmente los conjuntos poblacionales desearían o estarían preparados social y culturalmente para protagonizarlos.

Cabe destacar como fortaleza la existencia en ambos países de planes y programas orientados a la promoción y prevención en salud, lo cual supone una intencionalidad por parte de los Estados tanto argentino como chileno de instalar una cultura en este ámbito.

Referencias

- Ase I, Buriyovich J (2009) La estrategia de Atención Primaria de la Salud: ¿Progresividad o regresividad en el derecho a la salud? *Revista Salud Colectiva*, 5 (1): 27-47
- Argentina (2004) Presidencia de la Nación, Ministerio de Salud de la Nación & Consejo Federal de Salud. Bases del Plan Federal de Salud 2004-2007
- Argentina, Ministerio de Salud de la Nación (2010). Plan Federal de Salud 2010 -2016. Versión Borrador.
- APICE Chile (2010). Agencia Acreditadora de Programas y Centros Formadores de Especialistas Médicos. Requisitos Específicos para un Programa de Formación de Especialista en Medicina Familiar. [on line]
- Asociación de Estudiantes de Medicina de Chile, ASEMECH. (2012). Guía 1: Promoción de la salud, prevención de la enfermedad y determinantes sociales de la salud. Responsabilidad social ASEMECH – Octubre 2012. [on

line]

Bass C, Ruíz M (2010). Proyecto de Investigación “Identificación de Factores Relacionados con la Rotación Laboral de los Médicos que trabajan en Centros de Salud de Atención Primaria del Gran Santiago”. Segundo encuentro anual de la sociedad chilena de políticas públicas. Santiago, Noviembre, 2010.

Bass C. (2012). Family health model in Chile and greater resoluteness of primary health care: contradictory or complementary?. *Medwave* 2012 Dic;12(11):e5571 doi: 10.5867/medware.2012.11.5571.

Colegio Médico de Chile. (1998) Trabajo médico en la atención primaria de salud. Unidad de Estudios del Colegio Médico de Chile (Unedi).

Gobierno de España, Ministerio de Sanidad y Política Social. (2009) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Panorama de la Salud 2007. Los Indicadores de la OCDE. 2007. España: OCDE.

Gobierno de Chile, Subsecretaría de Redes Asistenciales. (2009). Estudio de brechas de oferta y demanda de médicos especialistas en Chile. Serie cuadernos de redes. 2010 Ene; 31.

Lorenzetti, M. (2007). Del “capital social” a la “culturalización de la pobreza”: la construcción de la alteridad en los programas de salud para la población indígena. Ponencia presentada en las IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Ministerio de Salud. Gobierno de Chile. (2009). Encuesta Nacional de Salud ENS 2009-2010. [on line]

Montero J, Rojas MP, Castel J, Muñoz M, Brunner A, Sáez Y, et al. (2009). Competencias médicas requeridas para el buen desempeño en Centros de Salud Familiares en Chile. *Rev Méd Chile*. 2009 Dic;137(12):1561-1568.

Montero J, Téllez A, Herrera C. (2010). Reforma sanitaria chilena y la atención primaria de salud. Algunos aspectos críticos. *Centro de Políticas Públicas UC*. 2010 Sep;5 (38).

Moscoso N.S, Modarelli R. Descentralización en Salud (2009). Marco conceptual y Políticas Públicas en Argentina. *Revista Ciencias Económicas* 2009 27. N°2 155-168 / ISSN: 0252-9521 [on line]

Organización Mundial de la Salud. (1998) Glosario Promoción de la Salud.

Ginebra

Organización Panamericana de la Salud (2003) Informe de Argentina. Logros en Promoción de la Salud con respecto a los compromisos asumidos en la Declaración de Mexico. [on line]

Paganini J, Etchegoyen S, Bo A, Rubio AM, Stivel JJ, Fredeimberg, A, et al. (2010). Evaluación de Sistemas de Salud y la Estrategia de APS. Revista Argentina de Salud Pública 2010 Mar . Vol 1, N2 [on line]

Recabarren, A. (2012). La relevancia de una atención primaria fuerte en Chile. [on line]

Rojas MP, Scharager J, Erazo A, Puschel K, Mora I, Hidalgo G (2011). Estimación de brechas de especialistas en medicina familiar para la atención primaria chilena. En: Concurso Políticas Públicas-Propuestas para Chile. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2011.

Román O, Pineda S, Señoret M. (2007) Perfil y número de médicos generales que requiere el país. Rev Méd Chile. 2007 Sep;135(9):1209-1215.

Téllez A. (2006). Atención primaria, factor clave del proceso de reforma al sistema de salud, Temas de la Agenda Pública. 2006 Ago;1(2):1-12.

Tobar F, Montiel L, Falbo R y Drake I. (2006) La Red pública de Atención Primaria de la Salud en la Argentina . [on line] http://www.federicotobar.com.ar/nf_pdf5/La_Red_Publica.pdf

Vio, F. (2009). Promoción de Salud desde el Sistema de Salud. Propuestas País. Fundación Superación de la Pobreza. [on line]

Walsh J, Warren K. (1979) Selective primary health care: an interim strategy for disease control in developing countries. New England Journal of Medicine.

Páginas web consultadas:

<http://www.msal.gov.ar/index.php/programas-y-planes>

<http://www.saludinvestiga.org.ar/>

La vivienda como problema. Aproximaciones a las políticas habitacionales en Chile y Argentina

Mariana Giaretto y Juan Manuel Diez Tetamanti

Presentación

Este artículo es el resultado del trabajo colaborativo entre docentes e investigadores/as de diferentes universidades, que sostienen líneas de estudio relacionadas a la problemática de la vivienda, y que intentan ampliar las posibilidades de análisis expandiendo fronteras y puntos de vistas.

El objetivo de este trabajo es lograr un primer acercamiento a las políticas estatales de Chile y Argentina, entre 2001 y 2011, orientadas a abordar el déficit habitacional y, en este sentido, analizar los límites y alcances de las mismas en las posibilidades de desmercantilizar el acceso efectivo al derecho a la vivienda.

La estructura del trabajo está compuesta por una introducción en la que se presentan los procesos de mercantilización y estatalización y sus reversos en tanto procesos complejos que requieren un análisis de las situaciones particulares de cada país.

Luego proponemos ciertas categorías analíticas que nos permitirán acercarnos críticamente a las políticas de vivienda implementadas por ambos Estados, recuperando los aportes de referentes críticos en sociología y la geografía urbana, tales como Henri Lefebvre, Christian Topalov, Milton Santos.

Respondiendo a la necesidad de enmarcar las situaciones particulares de cada país, profundizamos la contextualización de los procesos planteados

en relación a la implantación, consolidación y crisis del modelo neoliberal, focalizando en todo momento en la cuestión de la vivienda.

Para acercarnos a las políticas habitacionales de ambos países, releamos los principales programas y planes nacionales, teniendo en cuenta sus principales características, tipos de beneficiarios y su impacto en el déficit habitacional.

Finalmente esbozamos algunas conclusiones posibles, sin perder de vista que esta primera aproximación a un análisis que entrecruza las situaciones habitacionales de dos países latinoamericanos, lejos de cerrar el tema, aspira a abrir interrogantes, líneas de investigación y compromisos públicos con una problemática que atraviesa gravemente la cotidianidad de miles de argentinos/as y chilenos/as.

Introducción

Tras las contra-reformas neoliberales y sus efectos en la *mercantilización* de los derechos sociales, los Estados redefinen su relación con el mercado y de este modo se reformulan las formas de gestionar estatalmente el acceso a la vivienda, salud, educación y comunicación-información pública. En la última década y en el caso de Argentina, el Estado despliega una estrategia de intervención que intenta revertir la privatización y consecuente exclusión de los sectores desposeídos en el acceso a dichos derechos. En el caso de Chile, la cristalización de una polarización social y de un sentido común neoliberal, ha marcado una continuidad en las políticas estatales tendientes a la *mercantilización* de los derechos sociales básicos.

Repensar la relación entre Estado y mercado en un contexto de relaciones sociales de producción capitalistas, implica discutir las implicancias de los procesos de *desmercantilización-estatalización* y de *re-mercantilización-desestatalización*. Resulta habitual relacionar el pasaje de la satisfacción de determinados derechos desde la esfera del mercado a la del Estado, con la suposición de un acceso generalizado y efectivo en el ámbito de lo público. En este sentido, se mantiene implícito el supuesto liberal que divide lo público de lo privado, lo político de lo económico, los derechos de las mercancías/servicio, supuesto que es cuestionado al calor de las problemáticas concretas en las que el Estado capitalista interviene.

Desde nuestra concepción, es este Estado el que a través de diferentes

políticas sociales redefine los marcos y las modalidades mediante las que se accede a la vivienda. Y en esa redefinición permanece latente la tensión entre la concepción de la vivienda como mercancía o como derecho social. De allí que sea usual asociar los procesos de *desmercantilización* con la satisfacción mayoritaria de la necesidad de vivienda a través del Estado y en términos de derecho social, mientras que los procesos de *mercantilización* suelen asociarse a la restricción del acceso a la vivienda por medio de su privatización a manos del mercado.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que

“El estado y el mercado capitalistas son formas conceptual e históricamente diferenciadas de unas mismas relaciones sociales. El antagonismo entre capital y trabajo es inherente a estas relaciones sociales. Este antagonismo es, entonces, la premisa para el análisis crítico de esas formas en sí mismas y de la relación entre esas formas” (Bonnet, 2011: 19).

Esto implica que no siempre se da una relación de mutua oposición por la que a mayor mercantilización menor estatalización y viceversa. En realidad, de lo que se trata es de desentrañar los procesos de configuración de la relación específica entre estas dos formas de las mismas relaciones sociales en un momento históricamente determinado.

También resulta interesante indicar que, tal como lo menciona Milton Santos, el Estado y mercado no siempre resultan fuerzas en conflicto, sino más bien espacios de acción, y diseño de cooperación. El Estado a través de normativas, planes y acciones públicas habilita al mercado para el usufructo de los bienes financiados con recursos públicos. Para Santos, en América Latina, la relación de cooperación entre Estado y mercado casi resulta sistemática. En este sentido, es frecuente que sea el Estado quien instale y subsidie los denominados *fijos* o elementos estructurales, como pueden ejemplificarlo los grandes bloques de viviendas o reformas urbanas, entre otras. Pero posteriormente o en paralelo, será el mercado quien administre y usufructúe esos emprendimientos. *“De este modo, el Estado pasa a presidir un aspecto de la lógica capitalista que lleva a la reproducción acumulativa de diferencias”*. (Santos, M. 1997:95). En los casos que veremos más adelante, se denotará como es el Estado quien diseña las políticas de vivienda que luego

serán entregadas a la administración financiera del mercado, reproduciendo así disparidades de acceso y segregación.

Ante lo expuesto, resulta necesario complejizar las perspectivas y los modos de análisis de dichos procesos en sus contextos históricos particulares, revisando y redefiniendo las categorías explicativas de las realidades de estos países.

Así, nos proponemos incursionar en una caracterización y análisis crítico de los límites y alcances de las políticas estatales orientadas a desmercantilizar el derecho social a la vivienda, implementadas en los países de Argentina y Chile de 2001 a 2010, relevando programas y planes nacionales en dichas áreas en cada país.

Problemática y categorías analíticas propuestas

El problema de la vivienda es, sin lugar a dudas, uno de los problemas más complejos que enfrentan Chile y Argentina, como otros países de América Latina. Los datos que se desprenden de fuentes oficiales, así como de diferentes investigaciones académicas y periodísticas (Arriagada Luco 2006 y 2004); (Putero 2010); (Tapia (2005), coinciden en marcar una profundización de las dificultades de los sectores populares para acceder a la vivienda, en ambos países.

De acuerdo a cifras oficiales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, el déficit habitacional se ha incrementado luego del terremoto de febrero de 2010. Mientras que en 2009 faltaban 543 mil unidades, en 2011 a esta cifra se le sumaron 370.000 mil casas, lo que da un total superior a las 900 mil de viviendas faltantes. En el caso de Argentina, según fuentes oficiales, el déficit habitacional se extiende a 3.000.000 de viviendas, lo que implica aproximadamente 10.000.000 de personas afectadas (Putero, 2010).

Si bien es cierto que en los últimos años, tanto en Argentina como en Chile se han puesto en marcha diferentes programas y planes nacionales que tienden a mejorar la accesibilidad a la vivienda, los relevamientos oficiales – considerando además las posibilidades de subregistro- y los numerosos conflictos por ocupaciones de tierras, indican que el problema de la vivienda implica un desafío político para los Estados argentino y chileno.

En este sentido, cabe preguntarnos *cómo entendemos a las políticas es-*

tatales, al Estado y sus intervenciones en el problema de la vivienda, justamente para problematizar las posibilidades de desmercantilizar el acceso efectivo a la misma.

La idea de *desmercantilización* implica la cobertura de las necesidades vitales del individuo externamente al mercado laboral. El criterio desmercantilizador ha sido empleado como indicador de asignación de derechos sociales por Esping-Andersen (1993), es decir cuanto más alto sea el nivel de *desmercantilización*, mayor será el disfrute de los mismos por la ciudadanía.

Por lo tanto, por *mercantilización*, puede entenderse la situación del individuo que depende por completo del mercado de trabajo para su subsistencia (Esping Andersen 1990); por lo que la *desmercantilización* podría explicarse de la siguiente manera: dado que en las economías de mercado la situación de los individuos, y sus posibilidades de supervivencia y reproducción social, depende de su relación con el mercado, cuya posición es cada vez más dominante a medida que avanza el progreso económico y las economías de subsistencia pierden terreno.

En términos de Lefebvre (1976), las contradicciones del espacio son el resultado de la producción social de ese espacio. Si toda sociedad produce su espacio, las contradicciones que atraviesan a la ciudad capitalista son el producto del contenido capitalista. De allí que el espacio siempre haya sido político y estratégico, y por eso, exista una política del espacio.

Si partimos del acuerdo que, más allá de sus especificidades, tanto en Chile como en Argentina, priman las relaciones de producción capitalistas, podemos sostener que las políticas estatales en materia de vivienda, operan principalmente como una acción sobre las condiciones de valorización del capital empeñado en la producción y la circulación de la vivienda (Topalov. 1978). Porque toda sociedad capitalista impide a los/as trabajadores/as imponer sus necesidades como finalidad de la producción, pues la finalidad de la producción es la obtención de ganancia. Por eso satisfacer las necesidades de los productores, no forma parte de la finalidad de la producción capitalista, y en este sentido, la mantención de la fuerza de trabajo no es sino un medio para la creación de plusvalía, teniendo en cuenta los límites impuestos por las luchas populares (Ibid. 1978).

Que la vivienda sea considerada una *necesidad asociada* al salario o *disociada* que puede no incluirse en el valor de cambio de la fuerza de trabajo,

depende justamente de los procesos históricos, de luchas sociales que la reivindican como condición de posibilidad de la reproducción de los seres humanos, es decir, que la rescatan como derecho social ante la mercantilización de la vida.

En este sentido, rescatamos nuevamente a Topalov cuando menciona que

“Los medios de producción son privados, porque las relaciones de producción son capitalistas, los valores de uso [complejos urbanos] están formados por un proceso ciego, sin sujeto, es decir, el movimiento de búsqueda de la ganancia privada de cada polo autónomo de acumulación. Por tanto, la urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación de espacio” (Ibid. 1978).

Sin embargo, devenida en mercancía, la vivienda porta la intrínseca contradicción entre valor de uso y valor de cambio. Como valor de cambio es producido y circula como capital, es el soporte de la valorización de los capitales que se especializan en su producción: capitales de la industria de la construcción, capitales inmobiliarios, y capitales bancarios. Pero al mismo tiempo, como valor de uso, la vivienda es condición socialmente necesaria para la reproducción de la fuerza de trabajo que protagoniza ese proceso de valorización, condición que en muchos casos no es incluida como necesidad asociada y, por lo tanto, es el Estado el que debe encargarse de mediar para su satisfacción.

Así, tanto la vivienda, como la educación, la propia formación profesional, la salud, la educación y hasta las diversiones se constituyen para Topalov en sectores donde el capitalismo crea necesidades nuevas. Estas necesidades

“No pueden satisfacerse a través del salario o de modos de consumo exclusivamente privados. Para la gran mayoría de la población, excluyendo la burguesía y las clases privilegiadas, no pueden satisfacerse estas necesidades gracias a la producción capitalista: también allí el capital público desvalorizado tendrá que pagar esos gastos generales de dicha producción. Pero, por razones estructurales, el Estado capitalista no lo hará sino de manera cuantitativamente insuficiente y cualitativamente inadaptada a las exigencias sociales” (Topalov, 1978).

Ante lo expuesto, entendemos que las políticas de vivienda son modos aplicados por del Estado para gestionar un medio de consumo esencial para la reproducción de la fuerza de trabajo: la vivienda de los trabajadores. Pero esto no quiere decir que cubra las necesidades de vivienda de estos trabajadores, y mucho menos que lo haga desmercantizando ese derecho social. Veamos qué sucede en los países abordados.

Contextualización de la problemática de vivienda

La implantación del modelo neoliberal en América Latina implicó una fuerte reacción contra los llamados Estados de Bienestar y algunos de sus pilares básicos, entre ellos, el gasto público (Anderson, 1999). En este sentido, las políticas urbanas se vieron reducidas a medidas focalizadas hacia poblaciones “objetivo”, cuyos fondos provenían del financiamiento de organismos internacionales -BM y BID en la mayoría de los casos-. En el campo de las políticas urbanas se propiciará privatizaciones de los servicios en infraestructura, alentando la competencia de las ciudades (basadas en su productividad) en un marco donde se propicia que

“Las ciudades sean administradas como una empresa. Respecto a las políticas habitacionales, se impulsa el fin de los sistemas nacionales de provisión habitacional, centrados en el financiamiento de la oferta y su reemplazo por el llamado financiamiento de la demanda. (...) La resolución al problema de la vivienda, principalmente se dará mediante la expansión del Mercado de hipotecas (cuyo estandarte en la región lo constituirá el sistema habitacional Chileno) distando aún más de ser un tipo de política basada en derechos” (Fernández Wagner, 2007: 8).

La experiencia chilena fue precursora en implantar, por la vía del terrorismo de Estado, la estrategia neoliberal para revitalizar al capitalismo tras una nueva crisis de acumulación en los años setenta. La dictadura de Augusto Pinochet se encargó de dismantelar las precoces bases del socialismo de la Unión Popular y de configurar un Estado “facilitador” de una profunda mercantilización de las relaciones sociales.

“Chile fue el primer país latinoamericano que incluyó en la política

nacional la noción de un Estado facilitador, que privilegia el rol del sector privado dentro de una economía de mercado. Este fue el paradigma impulsado por el general Augusto Pinochet a partir de 1973. Los derechos a la propiedad privada fueron protegidos reprimiendo la práctica de las invasiones de tierra y procediendo a desarrollar todos los mecanismos posibles para facilitar la provisión privada de vivienda". (Rubio Vollert, 2006: 201)

Desde este momento, la política chilena de vivienda está centrada en hacer funcionar los mercados, cumpliendo con una de las características definitorias de la forma neoliberal del Estado: la mercantilización con desestatización de las relaciones sociales (Bonnet, 2011: 29). Esto no debe conducirnos a la habitual suposición de que el mercado avanza sobre el Estado minimizándolo. Si hablamos de un Estado "facilitador", estamos dando cuenta de un Estado que se relaciona estrecha y activamente con el mercado, un Estado que bajo el disfraz de la *despolitización*¹ opera enérgicamente en la mercantilización del acceso a la vivienda, posibilitando el predominio de la mediación dinero en las relaciones sociales.

En Chile,

"...El principal esfuerzo está enfocado hacia los programas de subsidio para familias de ingresos bajos y medios. Sin embargo, 'los pobres de los pobres' dependen todavía exclusivamente de los programas públicos que se estructuran. Una larga tradición de esfuerzos para involucrar actores privados en los mecanismos de provisión de vivienda ha sido incapaz de trasladar los beneficios del Mercado a los más pobres: los empresarios privados no ven negocios en el sector informal" (Rubio Vollert, 2006: 204)

Por estos motivos, resulta necesario revisar la existencia de esos programas y también sus límites y alcances ante el predominio de una lógica con agudeza rentística-inmobiliaria.

La experiencia neoliberal en la Argentina puede comprenderse a partir de tres grandes momentos y procesos históricos: la dictadura militar de

¹ Esta idea hace referencia al papel de la tecnocracia en los Estados neoliberales, que presenta como mínimas, inevitables y neutras las intervenciones estatales para garantizar el 'normal' funcionamiento del mercado.

1976, la hegemonía neoconservadora y sus transformaciones estructurales durante los 90' y la crisis del 2001. En cuanto a la política habitacional, la Argentina durante la década de los 90' también tendió al desmantelamiento del sistema nacional de provisión habitacional² y al pasaje del financiamiento de la oferta al financiamiento de la demanda. A partir del giro productivista de la política estatal durante las gestiones kirchneristas, se configura una tendencia híbrida que intenta reestructurar el sistema nacional de provisión habitacional pero sosteniendo el financiamiento de la demanda.

Asimismo, como en otros casos de América Latina, se dio continuidad a una intervención del Estado en el marco de una planificación tecnocrática, que generalmente se distancia de las condiciones reales de acceso al suelo urbano de calidad³ y a la vivienda de la población.

“Por otra parte, la gestión de los derechos de propiedad se ha visto agravado por una práctica excesivamente burocrática, donde los contratos, los registros inmobiliarios y reglas de acceso al crédito formal, son patrimonio de un círculo selecto de gestores (que comprende abogados, escribanos y funcionarios públicos) cuyo lenguaje encriptado y alto costo constituyen una barrera infranqueable para buena parte de la población, especialmente los más pobres, cuyos derechos se ven despojados en esta compleja trama” (Fernández Wagner, 2007: 12).

La reestructuración del capitalismo pos-convertibilidad implicó una transformación de las relaciones entre Estado y mercado. A partir de 2003 se puede identificar una desarticulación neopopulista de la forma neoliberal del Estado en la Argentina (Bonnet, 2011:17). Esta desarticulación implica continuidades y rupturas con la forma neoliberal de mediación entre Estado y mercado, en relación al antagonismo capital-trabajo. Entre las rupturas po-

² Incluso durante la presidencia de Carlos Menem también se avanzó contra la financiación estatal de la demanda con la privatización del Banco Hipotecario Nacional, que había sido creado a fines del siglo XIX para facilitar préstamos para la construcción de viviendas con garantía real, a bajo interés y a largo plazo. Esta privatización sancionada por la Ley Nacional 24.865, eliminó por completo la accesibilidad al crédito estatal para la vivienda.

³ El acceso al suelo urbano de calidad (con servicios públicos instalados) y a precio accesible constituyen un verdadero problema en América Latina. Las ciudades latinoamericanas poseen a nivel mundial una importante proporción de suelo «urbano» sin cobertura o con una cobertura precaria de servicios, equipamientos e infraestructura, y elevados precios de suelo en términos relativos (Smolka, 2003).

demos identificar el giro productivista de la política estatal que en un marco de crecimiento sostenido del PBI -8% anual- ha velado por una constante reactivación de la economía, disminuyendo el desempleo y mejorando los indicadores de la calidad de vida de los/as argentinos/as.

Sin embargo, el déficit habitacional sigue siendo un problema innegable en la Argentina. Los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010 permiten dimensionar esta problemática, ya que *“al tomar en cuenta los distintos problemas habitacionales surge que más de 3.000.000 de hogares se encuentran con problemas de vivienda, involucrando a más de 10.000.000 de ciudadanos”* (Putero. 2010: 6).

Si bien es evidente que el sector de la construcción ha participado activamente del crecimiento económico de la última década, no hay correlación con una disminución del problema habitacional. Mientras que la participación de este sector en el PBI era del 4,4% en 2003, en 2010 fue de 5,7% y el crecimiento anual en 2011 fue de 9,2%⁴.

Lo cierto es que

“El cruce de los datos del sector de la construcción y de viviendas vacías arroja dos conclusiones. La primera, es que no hay un problema de falta de construcción de vivienda sino de acceso a ella y la segunda, que el mercado no ha podido solucionar este problema. Por lo tanto, es necesario replantear para quién se construye. El mercado no contempla la vivienda familiar sino que construyó y lo sigue haciendo con fines de inversión” (Putero, 2010: 6).

Por lo que resulta necesario, como ya lo hemos señalado para Chile, analizar las políticas habitacionales identificando sus objetivos, alcances y limitaciones reales en el acceso efectivo a la vivienda.

⁴ Desde los años 90' se la construcción de barrios cerrados, countrys, condominios de acceso controlado y urbanizaciones cerradas (según la denominación que se adopte) y la especulación inmobiliaria en sectores «revalorizados» de las grandes ciudades como barrios tradicionales, puertos y centros comerciales, han generado un impacto de crecimiento en la participación de la industria de la construcción Hidalgo, Rodrigo. (2004), que poco tiene que ver con la construcción de viviendas para los trabajadores.

Identificación de los planes aplicados en los últimos diez años en Argentina y Chile

Los planes que se citan en la tabla a continuación, fueron tomados de la información que publican los ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (en Argentina) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile). Los planes tomados en cuenta son aquellos que generan vivienda y/o mejora de vivienda como producto, independientemente de los beneficiarios que contemplen, con alcance geográfico federal (Argentina) y nacional (Chile).

Plan / Programa y periodo	Tipo de Beneficiarios	Producto que genera	Observaciones
PROGRAMAS EN ARGENTINA			
FONAVI reactivación I y II. 1977 y continúa. Cantidad de beneficiarios: 40.000 familias.	El FO.NA.VI. incluye a la población que carece de vivienda propia y que no puede acceder por su situación socioeconómica a líneas de financiamiento del sector privado u oficial no subsidiado (población de recursos insuficientes)	Vivienda completa con diferentes niveles de terminación según la operatoria, a lo que se suma la infraestructura de servicios y en algunos casos obras de equipamiento, tales como escuelas o centros de salud.	El beneficiario debe demostrar un nivel mínimo de ingresos que asegure el pago de las cuotas. El orden de prioridades se establece en función de la composición del núcleo familiar y la situación socio – económica del postulante, básicamente.
Programa Federal de Solidaridad Habitacional 2004 a 2005. Cantidad de beneficiarios: 18.000 familias	Para participar del Programa el postulante debe carecer de vivienda y demostrar un nivel de ingresos mínimos que le permita hacer frente a las cuotas de amortización. Se incorpora en la obra un 50% de mano de obra proveniente del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados,	Vivienda completa. El costo unitario de las soluciones es de U\$S 8620 para la vivienda, incluida su infraestructura cuya incidencia se calcula entre una 10 y un 15% de ese monto	La adquisición por parte de los adjudicatarios se financia a través de cuotas mensuales dependiendo de la decisión de cada jurisdicción la carga de subsidio que incorporan, teniendo en cuenta que la población beneficiaria se inscribe en el nivel NBI (Quintil 1).

<p>Programa Federal de Emergencia Habitacional. 2003 y continúa Cantidad de Beneficiarios: s/d.</p>	<p>Hogares con ingresos por debajo del nivel de indigencia y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad de todo el país.</p>	<p>El producto final es la vivienda. La producción de las mismas está a cargo de las Cooperativas de trabajo creadas a tal fin. Los Municipios contratan a las Cooperativas la construcción de las viviendas por el método de ajuste alzado, contemplando la ejecución de las mismas en dos etapas de cuatro unidades habitacionales cada una.</p>	<p>Las Cooperativas de Trabajo estarán conformadas por 16 miembros, desocupados y beneficiarios de Programa Jefes y Jefas de hogar: En ningún caso los cooperativistas deberán tener preasignadas las viviendas que construyen.</p>
	<p>Es requisito para participar del Programa ser beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar y/o desocupado y ser integrantes de una Cooperativa de Trabajo específicamente creada para el Programa Federal de Emergencia Habitacional.</p>		<p>Cada cooperativa recibirá, con la primera contratación un subsidio, por única vez, no reintegrable de \$6.000.- para la adquisición de equipos, herramientas, ropa de trabajo y libros contables</p>

<p>Programa de mejoramiento de Barrios. (PROMEBA) 1997 y continúa. Cantidad de beneficiarios: 55000 familias</p>	<p>Habitantes de barrios caracterizados por ser hábitats deficitarios (villas de emergencia, asentamientos espontáneos, loteos sociales, barrios precarios) con serias carencias de acceso al dominio de la tierra; infraestructura y equipamiento sociales y en situación de riesgo social y ambiental.</p>	<p>El programa apunta a mejorar las condiciones del barrio, los servicios públicos, asfalto, iluminación y a la mejora de viviendas con NBI.</p>	<p>Es un programa nacional de carácter integral con focalización territorial que se orienta a mejorar el acceso a los bienes (tierra) y servicios urbanos (infraestructura, equipamientos y saneamiento básico) a sectores poblacionales segregados en la ciudad</p>
	<p>Los barrios deben estar conformados por más de cincuenta familias en un 75% con Necesidades Básicas Insatisfechas y bajo Línea de Pobreza; organizadas en Entidades Representativas o con voluntad expresa de organizarse para participar en la resolución de sus problemas de hábitat</p>		<p>Entidad de financiamiento externo: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).</p>

PROGRAMAS EN CHILE			
<p>Vivienda Social Dinámica sin Deuda. 2002 y continúa. Beneficiarios:</p>	<p>Permite a las personas sin capacidad de pedir créditos bancarios acceder a soluciones habitacionales.</p> <p>Este programa está dirigido a familias organizadas en grupos patrocinadas por una Entidad Organizadora, que cuentan con un proyecto habitacional aprobado por la Dirección de Obras Municipales y que se encuentran viviendo en situación de extrema pobreza.</p>	<p>Otorga viviendas de aproximadamente 30 m2 con posibilidad de crecimiento mínimo de hasta 50 m2, el que se logrará con el esfuerzo posterior de la propia familia beneficiada y la organización de los vecinos.</p>	<p>El MINVU se propone disminuir la producción de Vivienda Básica de manera de asegurar que exista oferta en el segmento de viviendas de menos de 400 UF y hace algunas modificaciones al Programa de Subsidio Básico de Libre</p>
<p>Programa Chile Barrio 1996</p>	<p>Campamentos y asentamientos irregulares en el marco del Programa Nacional de Superación de la Pobreza</p>	<p>Distintos servicios asociados con la asistencia social, económica, la infraestructura y mejora de la vivienda y el barrio.</p>	<p>Contribuir a mejorar las condiciones en las cuales se desarrolla la vida de barrio. Para ello, plantea, en primer lugar, un plan intensivo de acciones sobre las condiciones físicas del entorno, y en segundo lugar, contribuir a la cohesión social del barrio mediante un plan de fortalecimiento de las organizaciones sociales y la convivencia comunitaria.</p>

<p>Programa de Vivienda Progresiva (PVP)1991 y continúa.112000 soluciones</p>	<p>Solución para asentamientos precarios.</p>	<p>Construcción de viviendas en bloque.</p>	<p>Posee un programa de auto-construcción. Participación privada.</p>
<p>Subsidio General 2006 y continúa</p>	<p>Destinado a familias de clase media con capacidad de ahorro previo.</p>	<p>Compra o construcción de vivienda.</p>	<p>Subsidiado por el Estado y ahorro del postulante.</p>
<p>Subsidio de interés territorial 2006 y continúa</p>	<p>Destinado a familias de clase media con capacidad de ahorro previo.</p>	<p>Compra de vivienda en zonas de renovación urbana (aquellas definidas por el MINVU para favorecer la renovación de barrios antiguos dentro de la ciudad) o de desarrollo prioritario</p>	<p>Se accede a un subsidio preferencial, que estén en condiciones de realizar todos los trámites para comprar una vivienda nueva, tengan capacidad de ahorro y puedan pagar los dividendos de un crédito.</p>
<p>Subsidio de interés patrimonial 2006 y continúa</p>	<p>Destinado a familias de clase media con capacidad de ahorro previo.</p>	<p>Compra de vivienda económica, generada por la rehabilitación de un inmueble existente, ubicado en una zona de conservación histórica. Las viviendas deben estar ubicadas en sectores céntricos, con buena accesibilidad y servicios, así como una hermosa arquitectura y valor histórico.</p>	<p>Los beneficiarios deben estar en condiciones de pagar dividendos mensuales y cumplir los requisitos y condiciones que establezca la entidad crediticia.</p>

<p>Subsidio de interés social. 2006 y continúa. 9 proyectos.</p>	<p>Destinado a familias de clase media con capacidad de ahorro previo.</p>	<p>Compra de vivienda o construcción de vivienda económica, ubicada en una zona de interés social, de modo de generar integración social entre diferentes clases sociales.</p>	<p>Los beneficiarios obtienen un bono del Estado extra al crédito por el hecho de instalarse en una zona de interés social. Esto representa menor riesgo para la entidad crediticia en el sentido de la deserción del postulante.</p>
---	--	--	---

En ambos países, los planes de vivienda y de mejora de la vivienda tienen la particularidad de no escapar de la textura del mercado. Los dos países trabajan mediante subsidios y créditos, con la diferencia que para los planes argentinos, el subsidio recae sobre el proceso de construcción particular, mientras que para Chile el subsidio está otorgado al sistema financiero. Así, para Argentina los planes operan de modo directo en el subsidio de la construcción o mejora generando deuda en cuotas para los beneficiarios de esas viviendas. En Chile, el sistema más difundido aplica la toma de un crédito, para el cual los beneficiarios deben estar aprobados y en condiciones de afrontar. El término subsidio en los planes de vivienda chilenos está indicado directamente a la cuota y no a la vivienda como objeto.

Las características de los beneficiarios de los planes descritos poseen particularidades diferenciadas para cada país. En Argentina, los beneficiarios se enmarcan como población de bajos ingresos, NBI o asentamientos en villas, etc. En este sentido, cabe señalar que la política de acceso a algunos de estos planes ha sido la de conformación y mediación de cooperativas, por lo que ciertos grupos sociales encuentran obstáculos materiales e institucionales para acceder a dichos programas.

Mientras que en Chile solamente los programas “Vivienda Social Dinámica sin Deuda”, “Chile Barrio” y “Vivienda Progresiva” son destinados a la población con menores ingresos. En el Caso del programa “Vivienda Social Dinámica sin Deuda” que no contempla devolución del subsidio se es-

timan viviendas de dimensiones que pueden ir entre los 25m² y 50m².

La concepción de “compra” de vivienda también ingresa en la diferenciación que existe entre ambos países. En Chile, se subsidia el acceso a la compra de vivienda en cuatro programas de vivienda no destinados a familias con bajos ingresos. Mientras que para Argentina, no existen planes de vivienda que subsidien la compra de unidades existentes.

A modo de conclusiones

Esta primera aproximación a las políticas estatales orientadas al acceso a la vivienda en Chile y Argentina, nos permite plantear algunas proposiciones básicas y complejizar ciertos interrogantes.

Sin lugar a dudas, el déficit habitacional es un problema que permanece latente, se profundiza y, por momentos, estalla como conflicto estructural en las sociedades latinoamericanas. Si bien las especificidades históricas, políticas, económicas y sociales de cada país configuran una trama particular en la que se definen y redefinen las expresiones del conflicto por la tierra y la vivienda, aun así, es posible identificar ciertas continuidades entre ellas, no sólo en las características de los conflictos sino también en los modos estatales de intervenir.

Lejos de reducir la política urbana a una actividad de planificación racional, instrumental, orientada por intereses unívocos, constatamos que la política urbana es parte de un proceso social complejo de lucha de clases, en el que los movimientos urbanos son protagonistas de primer orden (Topalov, 1978). De allí que el Estado y el Mercado, en tanto formas diversas que adquieren las mismas relaciones sociales de producción, se conviertan en arena privilegiada de esta lucha y de los conflictos que de ella emanan.

A simple vista, resultaría sencillo sostener que en Chile es el mercado el que somete al Estado, que allí el neoliberalismo se mantiene intacto, que la demanda de viviendas de los sectores populares es direccionada hacia el sector financiero y que, como con otros derechos sociales básicos, los chilenos solo pueden acceder a la vivienda en términos de mercancía, endeudándose por el resto de sus vidas. En el caso de Argentina, resultaría sencillo reconocer una serie de virajes del Estado para revertir las medidas neoliberales, entre ellas la de promover políticas de viviendas que recompongan la actividad en el sector de la construcción, generando puestos de trabajo y brindando solu-

ciones habitacionales que contrarresten el déficit de viviendas.

Ahora bien, si complejizamos nuestros interrogantes y cruzamos ambas experiencias podemos preguntarnos: ¿Por qué si en Chile persiste el neoliberalismo y en Argentina ha sido en cierta medida superado, ambos países comparten como problema un grave déficit habitacional? ¿Si en Chile prima la *mercantilización* de los derechos sociales y en Argentina la *estatalización* de los mismos, por qué en ambos países sólo se accede a la vivienda a través de la mediación dineraria?

Al parecer la cuestión de la vivienda requiere un análisis que lejos de los supuestos establecidos de cuenta de los procesos complejos entre políticas estatales y conflictos por la vivienda.

Retomando lo planteado por Topalov, las políticas de vivienda operan en tres dimensiones que es necesario tener en cuenta para comprender las contradicciones que se generan en cada coyuntura histórica. En primer lugar, la política de la vivienda *es una acción sobre las condiciones de valorización de capitales del sector inmobiliario*. En segundo lugar, es una *acción sobre las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo*, y por eso concierne al *capital en su conjunto en la medida que es explotador de la mano de obra*. Y por último, la política de vivienda *es un elemento de la reproducción de la hegemonía de la clase dominante sobre la sociedad*, por eso es también determinada por *la lucha de clases y las exigencias de las clases dominadas* (1978).

En el caso de Chile y retomando lo desarrollado, podemos sostener que las contradicciones que generan estas tres dimensiones de la política de vivienda configura una situación caracterizada por el predominio de los requerimientos y mandatos de la valorización de capitales del sector inmobiliario, a tal punto, que el Estado cumple la función de facilitar el endeudamiento de las familias para acceder a viviendas que en su mayoría son de baja calidad y escaso tamaño. Financiando la precariedad habitacional, el Estado chileno garantiza la valorización del capital inmobiliario y responde a la condición general de reproducción de la fuerza de trabajo. De las luchas y exigencias de las clases dominadas dependerá no sólo la crítica a la política urbana, sino fundamentalmente la crisis del modelo neoliberal que, sin lugar a dudas, en Chile sigue vigente.

En relación a Argentina, las luchas sociales con un fuerte anclaje territorial que protagonizaron la crisis de 2001 plantearon una reconfiguración

específica del capitalismo pos-convertibilidad, redefiniendo la relación entre Estado y mercado. Justamente a partir de las luchas sociales y la crisis de hegemonía de la clase dominante, fue necesario plantear una política urbana que operara restituyendo la hegemonía capitalista y garantizando las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, ha sido una política urbana orientada a las clases medias, mientras que los sectores populares y fundamentalmente aquellos que sufren la precarización laboral encuentran serias dificultades para acceder a la misma. Pareciera que existe un correlato necesario entre precarización laboral y precarización habitacional de la fuerza de trabajo en la Argentina, lo que marca claras continuidades con el neoliberalismo o más bien sugiere condiciones estructurales del modo de funcionamiento capitalista.

Pero esto no es todo, los indicadores de crecimiento del sector de la construcción muestran que en la Argentina la valorización de los capitales inmobiliarios ha sido uno de los principales nichos de obtención de rentas extraordinarias. Y en esto el Estado ha tenido un rol activo, con medidas que implican, por ejemplo, disponer de fondos públicos para la construcción de casas privadas a través de créditos hipotecarios que gestiona el Banco Hipotecario, que cabe destacar, sigue siendo un banco privado⁵.

Finalmente se observa cómo, en términos miltonsantianos, el espacio social se reproduce en el marco de esa textura capitalista hegemonizada por el mercado, con la colaboración del Estado. Así, nos resulta imperante resaltar que lejos de generar procesos de *desmercantilización*, los Estados argentino y chileno con las políticas públicas de vivienda aplicadas en los últimos diez años, no hacen más que supeditar esta demanda social de vivienda a la esfera del mercado, sus condicionantes, segregaciones e imposibilitantes para las clases más pobres.

Todo esto nos lleva a replantearnos las posibilidades actuales de desmercantilización de la vivienda en países como Chile y Argentina, que desde sus especificidades reproducen relaciones ancladas en el antagonismo entre

⁵ El último programa lanzado en 2012, PROCREAR, dispone de fondos de ANSES y está directamente destinado a poseedores de terrenos y con un empleo formal que garantice el pago del crédito hipotecario otorgado, por lo que los sectores beneficiados son las clases medias, mientras que los trabajadores precarizados – que abarcan el 36% según fuentes oficiales – se ven impedidos de acceder a dicho programa.

capital y trabajo y construyen formas hegemónicas de relación entre Estado y mercado, formas que se van reconfigurando al calor de los procesos de lucha de clases.

Luchar por el derecho a la ciudad implica mucho más que disputar una porción de espacio urbano, porque el derecho a la ciudad no es el simple derecho a acceder a lo que los especuladores de la propiedad y los funcionarios estatales han establecido, sino el derecho activo a hacer una ciudad diferente, adecuándola a los anhelos y necesidades colectivas propias (Harvey, 2008). El derecho a la ciudad no es el simple retorno a la ciudad tradicional, es el derecho a la vida urbana, donde tiene prioridad el valor de uso, poniendo a la apropiación por encima de la dominación (Lefebvre, 1976).

De allí, que la política de la vivienda sea, sin lugar a dudas, un espacio de contradicción al que hay que tensar para que la lógica de la mercancía ceda ante la lógica de los derechos sociales.

Bibliografía.

Anderson, Perry, (1999) “*El neoliberalismo: un balance provisorio*”. En Sader Gentili (comps.), *La trama del neoliberalismo*. Buenos Aires: EUDEBA.

Arriagada Luco, C (2004) *El Déficit Habitacional en Chile: medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Chile.

Arriagada Luco, C y Moreno Crossley, J (2006) *Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile. 1992 – 2002*. Departamento de estudios. Ministerio de vivienda y urbanismo. Chile.

Bonnet, Alberto (2011) “Las relaciones entre Estado y Mercado. ¿Un juego de suma cero?” en Bonnet, A. (Comp.) *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*. Buenos Aires: Peña Lillo.

Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism* (Vol. 6). Cambridge: Polity press.

Fernández Wagner, Raúl (2007) “La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina”. Ponencia presentada en XIII Encuentro de la Red ULACA y V Jornada Internacional de Vivienda Social I, Octubre 10 al 13, Valparaíso, Chile.

Harvey, David(2008) *El derecho a la ciudad*. Consultado en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=73859>

Hidalgo, Rodrigo (2004) *De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000)*. EURE (Santiago) 30(91), 29-52. Recuperado en 06 de agosto de 2013, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612004009100003&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0250-71612004009100003.

Lefebvre, Henri (1976) *Espacio y política*. Barcelona: Ed. Península.

Putero, L (2010) *Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales*. Consultado en: http://www.ciges.org.ar/documentos/Vivienda_Deficit_PolicasSectoriales.pdf

Santos, M.(1997) *Espaço e Método*. Ed. Huitec. Sao Paulo.

Tapia, R (2005) *El Déficit Habitacional en Chile. Medición de Requerimientos de Vivienda y su Distribución*. Revista INVI, vol. 20, núm. 53, mayo, 2005, pp. 231-233,

Topalov, Christian (1978) *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Ed. Edicol, (edición corregida por Federico Robert 2006).

Concentración y acceso en los medios de comunicación. Repensando el sentido de las políticas públicas en Argentina

Pablo Schleifer

En la Argentina de la primera década del siglo XXI encontramos un sistema de medios de comunicación concentrado en la estructura de propiedad, centralizado en la producción de contenidos y absolutamente sumergido en un modo de funcionamiento atado a los designios del mercado. Este modo de uso competitivo y mercantilizado, y alejado de la concepción de servicio público, es el producto de una serie de políticas públicas implementadas desde la última dictadura militar (1976-1983) y exacerbadas desde la recuperación del sistema democrático de gobierno.

En efecto, en estrecha consonancia con el modelo de acumulación neoliberal que comenzó a instaurarse por aquellos días y que ha sido fuertemente profundizado durante la década de los 90, los medios tendieron a funcionar cada vez más en la concepción del capital y quedaron sumergidos en la lógica de la competitividad y la ganancia. Es que los medios funcionan como empresas y sus productos (informaciones, ficciones, entretenimientos, etc.) no son sino mercancías que generan plusvalía. En este sentido, como afirma César Bolaño, la relación que se establece entre los medios y su público es una relación de comunicación pero “*no es una comunicación cualquiera, sino una comunicación específicamente capitalista, con todas sus características: jerarquizada, unidireccional, contradictoria*” (Bolaño, 2006: p. 49).

Esta forma de organizar el modo de funcionamiento de la comunicación atenta contra la comunicación y la información entendidas como derechos de los ciudadanos de un país. Es decir, la mercantilización de la comunicación y de la información restringe toda posibilidad de generar es-

pacios de diversidad y de pluralismo; así, la concentración de los medios es antagónica con la idea de derecho a la comunicación y a la información, pues “*se trata de una de las principales formas de restricción indirecta y conspira contra el pluralismo y diversidad de opiniones*” (de Charras, Lozano y Rossi, 2012: 36). Es que los medios de comunicación se han convertido, con el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en actores claves del entramado social, tanto desde el punto de vista político, como económico, simbólico y cultural, al punto que, como afirma Manuel Castells, “*los medios de comunicación de masas son decisivos en la formación de la opinión pública que condiciona la decisión política*” (Castells, 2008, 1). En este sentido, un sistema de medios de comunicación entendido como un servicio público implica repensar y revisar las políticas de comunicación implementadas y sus efectos concretos en la democratización del acceso y la participación de la ciudadanía en los medios de comunicación, tanto como en la definición de las Políticas de Comunicación.

Por ello, en este capítulo nos proponemos indagar en el sentido de las políticas públicas implementadas en Argentina entre el año 2000 y fines del año 2009; momento en el que, después de 27 años de gobiernos democráticos, se sanciona una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA 26.522), reemplazante del decreto 22.285 dictado por el dictador Jorge Rafael Videla, imprimiendo, por lo menos desde el punto de vista normativo, un “otro” sentido a la política de comunicación.

Estado y mercado mediático

Como desarrollaremos en los apartados siguientes, hay, en términos generales, una continuidad entre las políticas de comunicación implementadas desde los 90 hasta el momento en que se pone en debate y posteriormente se sanciona la LSCA. Esa continuidad está atravesada por la lógica neoliberal, en tanto presenta la consigna de liberalizar, privatizar y desregular (Polanyi, 2001).

En efecto, el neoliberalismo nace como una reacción teórica y política contra el intervencionismo del Estado de Bienestar, pues los miembros de la Société du Mont-Pèlerin¹ tenían como objetivos “*combatir el keynesia-*

¹ Entre los miembros más destacados se encuentran Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, Walter Lippman y Michael Polanyi.

nismo y toda medida de solidaridad social (...) y, de otra parte, preparar para el porvenir los fundamentos teóricos de otro tipo de capitalismo, duro y libre de toda regla” (Anderson, 1995; 2). El igualitarismo (relativo y dentro de los marcos de posibilidad del capitalismo) promovido por el Estado de Bienestar, para estos autores, destruye la libertad de los ciudadanos y la vitalidad de la sana competencia del mercado de la que depende la prosperidad de todos (Anderson, 2001).

La doctrina neoliberal postula, entonces, el achicamiento del Estado a su mínima expresión y la libertad de mercado como factores centrales para alcanzar la prosperidad y el desarrollo. Maximizar las libertades empresariales, garantizar la propiedad privada, la libertad individual, mercados sin trabas burocráticas-impositivas, libre comercio, seguridad jurídica constituyen las claves del modelo de acumulación que el Estado debe garantizar e institucionalizar.

Es en este sentido que se produce en Argentina un verdadero proceso de mercantilización de los derechos sociales, entre los que se encuentran el derecho a la información y a la comunicación; es decir, un proceso mediante el cual los derechos de los trabajadores quedan subsumidos bajo los designios del mercado. Pues el Estado implementa un verdadero proceso de re-regulación “generando un volumen de dispositivos legales, en muchos casos mayor que los previos, destinados a establecer reglas de juego acordes a los intereses de los grupos oligopólicos” (Mastrini y Mestman, 1995; 2).

Es que, a partir de mediados de la década del 70 se asiste en América Latina al inicio del debate y la puesta en práctica de Políticas Nacionales de Comunicación; políticas que expresaban la intención de intervenir en los sistemas de medios de cada uno de los países con un sentido democratizador de esas estructuras mediáticas. En este sentido, la Primera Conferencia Intergubernamental de Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, desarrollada en 1976 en San José de Costa Rica,

“Tuvo el mérito de explicitar varios de los principales conceptos que, en ese momento, remitían a la democratización de los sistemas de medios: el servicio público, el acceso y la participación, la creación de agencias noticiosas nacionales y regionales, el derecho a la información (...); nociones hasta allí ausentes de las legislaciones y, en general, de las políticas de los países de la región” (Mastrini y Mestman, 1995; 4).

En 1980, el *Informe McBride*, preparado para la UNESCO, detalló una serie de planteamientos acerca de las relaciones comunicacionales e informacionales en el plano internacional; surgen de allí algunos aspectos centrales como ser la unidireccionalidad de la información (centro-periferia, norte-sur) y la alineación informacional, la concentración y la transnacionalización y la necesidad de cambiar las relaciones comunicacionales. A partir de este momento, comienza el debate en torno al Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC).

No obstante, la aplicación de aquellos lineamientos no ha prosperado puesto que durante las décadas de 1990 y 2000, las Políticas de Comunicación tendieron a asegurar y a convalidar la concentración en la estructura de propiedad, la centralización en la producción de contenidos, la desnacionalización y la lógica comercial competitiva como modo de uso. En este sentido, entendemos que las Políticas de Comunicación

“Se constituyen por el conjunto de decisiones que van perfilando la conformación de las industrias culturales, la estructura económica que las sustenta y los modos de participación de los actores sociales y de la ciudadanía. Luego se convalidan con las normas” (Uranga, 2006; 8).

Es que, pese al discurso de la no intervención estatal, el Estado es un factor clave para imponer y sustentar un determinado modelo de acumulación y, en ese marco, darle forma a un sistema de medios ajustado a ese modelo. Pues, el Estado, como espacio administrativo burocrático, influye y condiciona las reglas del juego mediático, por lo menos, desde tres puntos de vista. En efecto, el Estado *“es el resultado de un proceso de concentración de los diferentes tipos de capital (...) concentración que, en tanto que tal, convierte al Estado en poseedor de una especie de metacapital, otorgando poder sobre las demás clases de capital y sobre sus poseedores”* (Bourdieu, 2007; 98); de manera que las decisiones de Estado en materia de medios de comunicación no pueden sino estructurar el juego y las condiciones del juego de los medios de comunicación.

El Estado, entonces, es el encargado (y el único agente en condiciones de hacerlo) de sancionar la normativa que regula el sector de las comunicaciones, de tal forma que mediante el análisis de la legislación (también

de las resoluciones, las adjudicaciones de frecuencias, etc.) es posible determinar el sentido de la política de comunicación. En segundo lugar es el Estado el encargado de adjudicar las licencias de manera tal que sólo se puede acceder, de manera legal y reglamentaria, a licencias de radiodifusión mediante la adjudicación, directa o por concurso, del Estado. Así, por ejemplo, el Estado no sólo sanciona la normativa y determina quién puede y quien no puede acceder a una licencia de radiodifusión sino que, además, después decide a quien se la adjudica. Finalmente, el Estado incide en los medios de comunicación a través de la publicidad oficial, pauta que otorga al Estado una enorme arma de presión sobre los contenidos y sobre la estructura del campo.

Por otro lado, los medios de comunicación son actores necesarios, tanto desde el punto de vista simbólico (pueden tender a legitimar, por ejemplo, las políticas privatistas de las que se benefician) como desde la producción de mercancías del modelo de acumulación capitalista. Si los medios de comunicación pueden jugar un rol importante en la producción y puesta en circulación de formas simbólicas (informaciones, puntos de vista, representaciones, contenidos diversos y con variados formatos), no es menos cierto que también sus productos constituyen mercancías, pues *“la producción cultural ya no es sólo una función residual de la acumulación, o una función ejercida por el Estado o el mecenazgo, sino una actividad inscripta en la producción de capital”* (Zallo, 1998, pp. 7-8).

En este sentido, afirman César Bolaño y Guillermo Mastrini, es necesario *“considerar a los medios de comunicación como sistemas de producción, distribución y consumo de formas simbólicas que requieren la utilización de recursos sociales escasos que son distribuidos a partir de las restricciones planteadas por el modo capitalista de producción”* (Bolaño y Mastrini, 2001, p. 73).

De manera que los medios de comunicación juegan un rol importante en el modelo de acumulación, por lo menos, en dos sentidos: sus productos constituyen mercancías altamente redituables en el mercado capitalista; y sus contenidos pueden ayudar a la legitimación de un orden de las cosas. De allí que no se puede comprender el sentido de las políticas de comunicación sin considerar al mismo tiempo el sentido de las políticas públicas como totalidad.

Concentración, mercantilización y acceso

Durante los 90 y gran parte de la primera década del siglo XXI las políticas de comunicación en Argentina mantuvieron, en lo sustancial, el mismo eje basado en los requerimientos del mercado. La concentración y la falta de espacios para la participación de la ciudadanía constituyen sólo algunos puntos que permiten observar el sentido de esas políticas. Es que, como afirma Enrique Bustamante para el caso de la televisión, pero premisa perfectamente extensiva al conjunto del audiovisual y de los medios de comunicación en general, “*hay una filosofía de fondo dirigida a disminuir la intervención del Estado y a potenciar la competencia, como regla suprema identificada no sólo con el desarrollo económico sino también con la garantía del pluralismo*” (Bustamante, 2004: 46).

Efectivamente, la teoría de la libertad de mercado, de la mano invisible del mercado como auto-reguladora del mismo, incluye, respecto al tema que nos convoca en este artículo, la idea de que a mayor “libertad” y menor injerencia del Estado en los asuntos del mercado de medios, mayores posibilidades de alcanzar el pluralismo informativo y comunicacional. Pues, como señalan Labate y otros (2012), hay tres posiciones con respecto al problema de la concentración; la liberal, es la recién enunciada y que solo estaría contra la concentración en ocasión de formación de monopolios; otra perspectiva sería la de la escuela crítica que “*encuentra en la concentración de la propiedad uno de los principales mecanismos para legitimarse*” (Labate et. at., 2012: 144); y por último la mirada pluralista que en su preocupación por la concentración reclama la intervención del Estado para limitarla.

Ahora bien, como han mostrado autores especialistas en el tema (Mastrini y Becerra, 2006; Miguel, 1993), la concentración en la estructura de propiedad de los medios no tiene como resultado sino la disminución de la cantidad de voces y el aumento en el tamaño, en el peso y en el poder de los grandes medios. En correlación, las posibilidades de acceso se ven tanto más reducidas cuanto más concentrado esté el mercado de las comunicaciones.

Así, como explica Diego Rossi (2000), siguiendo las definiciones establecidas por UNESCO, el acceso tiene que ver, en un primer momento, con poder garantizar la cobertura total del territorio y de los habitantes, de manera de que nadie quede imposibilitado de acceder por cuestiones de ubicación geográfica (zonas de baja densidad demográficas o de frontera) o eco-

nómicas a los medios de comunicación (regiones donde el mercado publicitario no es lo suficientemente tentador para el sector privado o bien donde los ciudadanos deben pagar –televisión de pago, satelital-). Un segundo nivel de acceso estaría dado por la posibilidad de elegir entre una variedad de ofertas, es decir, que no llegue una señal y solo una. En este sentido, la concentración reduce la variedad de ofertas, pues

“Mientras durante los 90, se multiplicaron para el receptor las posibilidades de recibir distintos medios de comunicación audiovisual, por medio de la televisión satelital de difusión directa, o bien por los servicios de televisión por cable, el incremento en las posibilidades de acceso no resultó igualitario, sino que generó mayores brechas en las capacidades de recibir información y entretenimiento” (Rossi, 2006: 2-3).

En efecto, la concentración en la estructura de propiedad de los medios tiende a profundizar los procesos de mercantilización de los derechos sociales. De allí que una política que tienda a la desmercantilización de esos derechos no puede ser sino aquella que procure garantizar un acceso que no esté basado en las condiciones materiales de los individuos de un país; es decir, aquella que tienda a separar la satisfacción de las necesidades, en este caso comunicacionales e informacionales, de los requerimientos económicos del mercado de bienes y servicios info-comunicacionales.

Los 90: privatización y concentración

Como enunciamos más arriba, puede observarse una continuidad en el sentido de las políticas de comunicación implementadas desde la década de los 90. Durante las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), obtuvieron estado parlamentario 21 proyectos de Ley presentados por legisladores o por el Poder Ejecutivo que, desde las más diversas perspectivas político-ideológicas, proponían derogar el decreto-ley 22.285 dictado durante la última dictadura militar² y establecer un nuevo marco re-

² El 15 de septiembre de 1980, con la firma de Videla y Martínez de Hoz, entre otros, se sanciona dicha norma implementando un modelo autoritario, lesivo del pluralismo y del derecho a la información. Hasta la sanción de la LSCA, en 2009, aquella norma, aunque repleta de modificaciones en su mayoría implementadas por decretos del PEN, permaneció vigente.

gulatorio de las comunicaciones en el país (Schleifer, 2007). Ninguno prosperó pues, sin recurrir al Parlamento, el gobierno se la ingenió para implementar, en concordancia con el modelo de acumulación, un verdadero sistema neoliberal de comunicación.

En efecto, hacia fines de la década del 80, el modelo neoliberal que comenzó a instaurarse durante la dictadura militar, se impuso como el único sistema político, económico y cultural posible. El modelo, impulsado desde los grandes centros de poder internacionales, y acatado a rajatabla por sus representantes locales, exigía una redefinición del rol del Estado. Redefinición que implicaba modificar la relación Estado-mercado a favor de este último a través de la liberalización y la apertura de los mercados y de la privatización de las empresas públicas. De un Estado presente, activo y prestatario de servicios públicos esenciales y estratégicos, se pasa a un Estado que cede su lugar al mercado, que ata la satisfacción de las necesidades de la población a los vaivenes del mercado.

Para reformar la estructura del Estado, entonces, fue necesario emprender una serie de reformas que permitieran traspasar al sector privado los recursos estatales. Con este propósito, el presidente Menem envió dos leyes al Congreso. La primera, la Ley de Emergencia Económica, estaba destinada a reducir los gastos del Estado. La segunda, la Ley de Reforma del Estado, *“dispuso la intervención de las empresas estatales, fijando el cronograma y los criterios para la transferencia de los activos públicos al sector privado”* (Basualdo, 2001: 59).

De manera que es durante la década gobernada por Carlos Menem que se profundiza el proceso de concentración de medios; pues a través de toda una serie de políticas y de normas se impulsa, entre otros, la propiedad cruzada de los medios, el ingreso del capital extranjero, la formación de y diversificación de multimedios. Efectivamente, Ley de Reforma del Estado posibilitó, como se dijo, la privatización de las empresas estatales y, además, la formación de multimedios; fue posible para los propietarios de medios gráficos acceder a las licencias de radiodifusión gracias a la modificación que sancionó la Ley de Reforma del Estado del inciso e) del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión que impedía a las personas físicas o jurídicas ligadas a empresas periodísticas presentarse a concurso. Por otra parte, fue posible conformar grupos multimedia gracias, básicamente, a las modificaciones del inciso c) del artículo 43 (elimina el límite de tres licencias para una misma

persona física o jurídica) y del inciso e) del artículo 45 (deroga la imposibilidad para los licenciatarios de presentarse a nuevos concursos). Así, el sistema de medios quedaba estructurado a pedido de los grandes grupos económicos.

El capital extranjero pudo ingresar al sistema de medios nacional tras la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Si bien la Ley 22285 prohibía el ingreso de capitales extranjeros en la propiedad de los medios, la nueva Carta Magna, en el artículo 75 inc. 22, incorpora los Tratados Internacionales y en el inc. 24 les otorga jerarquía suprallegal. Esto ha permitido el ingreso de los capitales extranjeros de aquellos países que suscribieron Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con Argentina. A partir de este momento, los grupos trasnacionales aumentaron enormemente su presencia en el sector.

Hacia fines de su segundo gobierno, el presidente Menem firmó el decreto 1005/99 a través del cual, podemos afirmar, terminan de sentarse las bases de la concentración en la propiedad de los medios. El decreto modificó el artículo 43 de la Ley 22285 permitiendo otorgar hasta veinticuatro licencias a una misma persona física o jurídica en distintas localizaciones y en una misma localización hasta una de radiodifusión sonora, una de televisión y una de servicios complementarios. Además, estos licenciatarios podrían constituir entre sus emisoras redes privadas permanentes merced a la reforma del artículo 68 de la Ley de Radiodifusión. En otras palabras, se impulsaba desde el Estado la formación de multimedios otorgando la posibilidad a los empresarios de contar con licencias en todas las provincias del país y, al mismo tiempo, al hacerlas funcionar en red, abaratar sus costos de producción. Las consecuencias de estas políticas son evidentes: concentración en la propiedad y centralización en la producción de contenidos.

El nuevo siglo, continuidades y rupturas

El nuevo siglo se inicia con la presidencia de Fernando De la Rúa (1999-2001). El sentido neoliberal de las políticas de comunicación se mantuvo, pues, por ejemplo, se gravó con el 21% del IVA a distintos tipos de espectáculos, a la televisión por cable, a los diarios y a las revistas. Si bien este impuestazo despertó la furia de los multimedios y el lobby necesario para obtener una respuesta que los satisfaga, pronto firmaron un convenio con el Estado para incentivar al sector radial gracias al cual obtenían una fuerte re-

ducción de los gravámenes que pagaban por ser licenciatarios (García Leiva, 2002). Es decir, mientras los ciudadanos pagarían cada vez más impuestos, los empresarios de medios pagarían mucho menos.

De la Rúa renunciará al cargo producto de la enorme crisis política desatada tras la renuncia a la vicepresidencia de la Nación de Carlos “Chacho” Álvarez, del estallido de la crisis económica y de la represión desatada en todo el país los días 20 y 21 de diciembre de 2001.

La conducción del Estado quedó en manos del titular del Senado, el justicialista Ramón Puerta, hasta que la Asamblea Legislativa designó como nuevo presidente, el 22 de diciembre, al gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa. Siete días más tarde, después del fracaso de la cumbre de gobernadores del Partido Justicialista en la residencia de Chapadmalal, Rodríguez Saa renunció a su cargo, asumiendo entonces la jefatura de Estado el senador Eduardo Duhalde quien después de los asesinatos de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, se vio obligado a convocar a elecciones presidenciales.

La política de comunicación en el gobierno de Néstor Kirchner

El 25 de mayo de 2003, asume la presidencia el gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner (2003-2007). Si bien se produjeron hechos significativos como el decreto de acceso a la información estatal (1172/03) y aun cuando se emprendió un virulento cruce mediático con los medios, en el plano de lo concreto se establecieron “*un conjunto de regulaciones que fortalecieron a los actores concentrados*” (Postolsky, 2010: 145). Así, tres fueron, fundamentalmente, las medidas que en este período continuaron el sentido de las políticas de comunicación que se venían implementando desde el Estado.

A menos de dos meses de haber asumido, Kirchner promulgó la Ley 25750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales, sancionada el 18 de junio de 2003. En el inciso d) del artículo 1º, la misma protege “*el espectro radioeléctrico y los medios de comunicación*”. Es que, como bien explica Bernadette Califano (2007), las empresas de medios, amparadas y avaladas por el Estado, habían contraído enormes deudas en dólares en el mercado internacional y habían utilizado gran parte de ese dinero para comprar compañías

competidoras profundizando los procesos de concentración. No obstante, ante la caída de la convertibilidad, y con la pesificación, aquellas deudas se tornaron impagables para las empresas de medios.

La cuestión central, para las empresas de medios, constaba de una doble arista. Por un lado, eliminar el mecanismo de Cram Down, impuesto en 2002 en una modificación a la Ley de Quiebras, mediante el cual los acreedores de las empresas de medios, en caso de que no se alcancen acuerdos en el proceso concursal, podían apropiarse de las acciones de la empresa endeudada. Al mismo tiempo, para evitar la completa desnacionalización, limitar la participación del capital extranjero de manera de no perder el control accionario sobre sus empresas. En definitiva, esta reglamentación no hizo sino legitimar y avalar los procesos de concentración; pues *“se limita a evitar que aquellos grupos que aún no habían quedado en manos del capital extranjero sean absorbidos por sus acreedores externos por no pagar. Así, el Estado convalida las deudas asumidas para sostener el proceso de concentración de la propiedad”* (Mastrini et al, 2006b: 21-22).

En otra medida polémica, inconstitucional y que coartaba el acceso de nuevos actores al mercado, en mayo de ese mismo año, el presidente firmó el decreto 527 mediante el cual suspendió por el plazo de diez años el cómputo del plazo de licencias. Sucede que en 2005 vencían las licencias de los canales 11 y 13 otorgadas por Menem en 1989 y por un período de quince años. Si a esto le sumamos que la Ley permitía una única prórroga por diez años, a lo sumo las empresas prestatarias de dichos canales debían devolver al Estado las frecuencias en 2015. En 2004, mediante la Resolución 1326/04 del COMFER, se había extendido ya la licencia de los canales 11 y 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, al amparo del decreto 525 quedaban no solo estos canales (quienes veían duplicada su extensión: los 10 años de prórroga más los 10 de suspensión del cómputo), sino todos los licenciarios:

“Nuevamente el criterio rector a la hora de fijar la política fue pensar la actividad desde la lógica comercial y no desde el rol democratizador de la radiodifusión y la necesidad de respetar el ejercicio del Derecho a la Información, la libertad de expresión para todos los sectores y el pluralismo” (Postolsky, 2005: s/n).

Casi al mismo tiempo, se sanciona la Ley 26053 que modifica el artículo 45 del decreto-ley 22285 permitiendo a las personas físicas o jurídicas radicadas en el país ser licenciatarios de servicios de radiodifusión, tengan o no fines de lucro. Sucede que en 2003 la Corte Suprema de Justicia de la Nación había declarado, en el caso “Asociación Mutual Carlos Mujica c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional – COMFER) s/amparo”, la inconstitucionalidad de dicho artículo. Ahora bien, aunque la modificación era no sólo necesaria, sino además una verdadera deuda, eso no implica, como afirma Califano (2007), que se modifiquen los índices de concentración o que acabe la discriminación (pues unos pocos meses antes, mediante el decreto 525, se había extendido las licencias a los demás licenciatarios).

Por último, tres días antes de dejar la presidencia, a través de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, Néstor Kirchner dio el visto bueno para la adquisición por parte del Grupo Clarín de CableVisión, la principal competidora de Multicanal, propiedad del grupo. Con esta operación el Grupo Clarín pasaba a operar las tres principales operadoras de televisión por cable (Multicanal, CableVisión Y Teledigital) y las proveedoras de Internet (Fibertel y Prima) pasando a dominar el 55 % del mercado del cable (entre el 77 y el 95% en las zonas de yuxtaposición, como Capital Federal). Es decir, la fusión constituye un nuevo paso en el extenso proceso de concentración, avalado por el Estado; un paso más en la larga continuidad de políticas basadas en el mercado y en los actores más poderosos.

La sanción de la LSCA en el primer gobierno de Cristina Fernández

En este apartado nos centraremos específicamente en lo que sin duda constituye la principal ruptura con el sentido de las políticas de comunicación que se venían desarrollando en el país³, incluso, como hemos visto, por el presidente Kirchner, antecesor y esposo de la presidenta Fernández⁴. En efecto, la sanción de la Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual

³ No desconocemos el avance en otros temas centrales como la definición de la norma para el desarrollo de la Televisión Digital Terrestre o la gestión de los Polos y Nodos de producción de contenidos, pero nos enfocamos en la LSCA porque constituye la política de corte más contundente con el sentido de las políticas que se venían desarrollando. Al mismo tiempo, el proyecto en que se inscribe este capítulo y este libro se propone estudiar el período 2000-2010.

constituye, desde el plano político y desde el normativo, un verdadero viraje en el sentido dado a la comunicación.

Sin duda impulsado por la pelea con el Grupo Clarín, al que antes, como vimos, habían favorecido, el gobierno emprenderá y liderará la batalla, amparados discursivamente en el relato de la desconcentración. Tanto el gobierno de Fernández como el de Kirchner proclamaron la vuelta del Estado y de la política a la centralidad de la escena y de la toma de decisiones. Y si es cierto que el Estado retomó en estos años un espacio cedido y que los indicadores macro-económicos y algunas variables internas (salarios, consumo) mejoraron con respecto a la crisis de 2001, no es menos cierto que esa intervención del Estado no siempre fue en favor de la desconcentración del mercado económico.

Ahora bien, ya en 2004, se había conformado la Coalición por una Radiodifusión Democrática, colectivo que nucleaba a un importante número de actores sociales que pedían por la derogación de la norma de la dictadura y la sanción de una Ley democratizadora. Se elaboró un documento con 21 puntos, uno por cada año de vigencia del decreto-ley 22.285. Desde el momento en que la presidenta anunciara el tratamiento del tema hasta julio de 2009 se sucedieron 24 foros de discusión. Finalmente, el proyecto fue enviado al Congreso de la Nación y el 9 de octubre sancionado en la Cámara de Senadores. Como afirma Susana Sel, en el tratamiento de la LSCA:

“Se expresaron las tensiones de un espacio público de disputa de los intereses colectivos, donde se visibilizan discrecionalmente los intereses concentrados amparados en la libertad de expresión liberal cuando de lo que se trata es de un derecho más amplio, como es el reconocer la comunicación como un derecho humano” (Sel, 2010: 186).

Efectivamente, los grupos concentrados y sus defensores emprendieron una fuerte batalla contra la norma, antes y después de su sanción. Batalla discursiva en la que se valieron de su enorme poder simbólico producto de la cantidad de medios de los que disponen, producto de la concentración

⁴En efecto como la misma presidenta Fernández declara se trata de una década del “mismo gobierno”, iniciada en 2003.

avalada por los distintos gobiernos. Y batalla jurídica, aún a mediados de 2013 irresuelta y a la espera de una definición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Conviene remarcar que si la LSCA ha sido y es atacada con tanta virulencia y encono es porque, efectivamente, propone un nuevo sistema de medios con un nuevo sentido político, cultural y social que promueve los conceptos de acceso y de participación. En este sentido, y en relación con el problema de la concentración, implementa límites a la concentración de la propiedad (no solo reafirma el ingreso de nuevos jugadores al mercado de las comunicaciones mediáticas -agentes sin fines de lucro- sino que les reserva la misma cantidad de frecuencias que a las empresas de medios y periodísticas; así, el sistema se divide en tres segmentos de 33% para tres tipos de prestatarios: gestión estatal -no necesariamente gubernamental-, gestión privada con fines de lucro y gestión privada sin fines de lucro; y por otro lado, disminuye de 24 a 10 el límite de frecuencias de aire que un prestatario puede tener en todo el territorio nacional. Sin perjuicio de aquello, en el ámbito local un prestatario no podrá contar, por ejemplo en el caso de las radios, con más de 1 AM y 2 FM siempre que existan más de 8 licencias en esa área primaria de cobertura) y a la concentración de la producción audiovisual estableciendo fuertes niveles de producción local, propia, etc. (la transmisión en red podrá ser solo de hasta un 30% de las emisiones diarias y no podrá ocupar los horarios centrales y, por ejemplo, la producción local no podrá ser menor al 50%).

No describiremos aquí en detalle el articulado de la LSCA⁵, sólo nos interesa resaltar, finalmente, que su sanción significa un cambio sustancial en lo que en materia de comunicación se venía haciendo en el país. Si es cierto que una Ley no garantiza su ejecución y cumplimiento, no es menos cierto que el debate que esta norma ocasionó ha logrado poner en cuestión uno de los tantos temas centrales pero invisibilizados a lo largo de muchos años.

⁵ Para observar con mayor detalle las diferencias entre la nueva y la anterior legislación, ver el texto de Susana Sel citado o bien los informes de la AFSCA.

Algunas palabras finales

No ha sido nuestra intención aquí desarrollar un menú acabado y exhaustivo de las políticas de comunicación implementadas en Argentina en la primer década del siglo XXI. Hemos intentado, por el contrario, describir el proceso de continuidad en el sentido de las políticas públicas de comunicación que se fueron dando fuertemente desde la presidencia de Carlos Menem hasta el momento de viraje, con la puesta en debate y posterior sanción de la LSCA.

Ahora bien, aun cuando el articulado de la LSCA muestre un sentido democratizador de las comunicaciones audiovisuales, es menester recordar que luego (es decir, desde hace casi 4 años, ahora y después) vendrán las luchas políticas por implementar efectivamente ese sentido. Y que, en este marco, el primer cambio concreto, sin el cual los demás no tienen sentido, debe ser la desconcentración del sistema de medios. Pues garantizar el acceso del conjunto de la ciudadanía a informaciones, entretenimientos, etc. diversas y de calidad, su participación en la producción de contenidos y en la definición de la política pública, no es sino dar un paso en la desmercantilización del derecho social y humano a la comunicación.

Referencias bibliográficas

Anderson, P. (1995) "Historia y lecciones del neoliberalismo". *Revista Deslinde*. Recuperado el 16 de septiembre de 2012 de http://www.deslinde.org.co/IMG/pdf/Historia_y_lecciones_del_neoliberalismo-_Por_Perry_Anderson.pdf

Anderson, P. (2001) "Neoliberalismo: balance provisorio". En Sader, E. y Gentili, P. (Comp.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: Eudeba.

Basualdo, E. (2001) *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2009) *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Bolaño, C. y Mastrini, G. (2001) "Economía Política de la Comunicación: un aporte marxista a la constitución del campo comunicacional". En *Revista*

de Economía Política das Tecnologías da Informação e comunicação, Vol. I, nº3, 58-78.

Bolaño, C. (2006) “Tapando el agujero negro. Para una crítica de la Economía Política de la Comunicación”. En *Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 11, 47-56.

Bourdieu, P. (2007) “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. En *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama.

Bustamante, E. (2004) *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*. Barcelona: Gedisa.

Califano, B. (2007) *Medios y Políticas de Comunicación en Argentina bajo el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)*. Tesis de Graduación, Carrera de Ciencias de la Comunicación, U.B.A.

Castells, Manuel (2008) “Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red”. En *Telos: cuadernos de comunicación e innovación*, nº74, España.

De Charras, D., Lozano, L. y Rossi, D. (2012) “Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación”. En Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras, D. (editores), *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía Ed.

García Leiva, M. T. (2002) *Radiodifusión, contradicción y control (1999-2001)*. Tesis de Graduación, Carrera de Ciencias de la Comunicación, U.B.A.

Labate, C., Lozano, L., Marino, S., Mastrini, G. y Becerra, M. (2012) “Abordajes sobre el concepto de concentración”. En Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras, D. (editores), *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía Ed.

Mastrini, G. y Mestman, M. (1995) “¿Desregulación o reregulación? De la derrota de las políticas a la política de las derrotas”, ponencia ante las I Jornadas de Jóvenes Investigadores en Comunicación, Buenos Aires.

Mastrini, G. y Becerra, M. (2006) *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Mastrini, G., Becerra, M., Baranchuk, M. y Rossi, D. (2006b) “Introducción”. En Mastrini, G. (editor) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas*

de comunicación en la Argentina (1920-2004) Buenos Aires: La Crujía.

Miguel, J. C. (1993) *Los grupos multimedia, Estructuras y estrategias en los medios europeos*. Barcelona: Bosch.

Polanyi, K. (1992) *La gran transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.

Postolsky, G. (2005) “Necesidades privadas y urgencias políticas: causas y consecuencias del Decreto 525/05”. En *Revista Observatorio de Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires*, nº3, Observatorio de Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires.

Postolsky, G. (2010) “Continuidades, desplazamientos y transformaciones en las Políticas de Comunicación en la Argentina”. En Sel, S. (Coord). *Políticas de Comunicación en el capitalismo contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO.

Roosi, D. (2000) “Precisiones sobre acceso y participación en la comunicación masiva”. Buenos Aires: CECESO – UBA.

Roosi, D. (2006) “Complejidades del acceso y limitaciones a la participación ciudadana. ¿Cómo democratizar las políticas?”. En *UNIrevista*, Vol. 1, nº3.

Schleifer, P. (2007) *El Senado y la Cámara de Diputados no resuelven: análisis de proyectos de ley de radiodifusión: 1983-2004*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Internet.

Sel, S. (2010) “Actores sociales y espacio público. Disputas por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina”. En Sel, S. (Coord). *Políticas de Comunicación en el capitalismo contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO.

Uranga, W. (2006) “Prólogo”. En Mastrini, G. (editor) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. Buenos Aires: La Crujía.

Zallo, R. (1998) *Economía de la Comunicación y la Cultura*. Madrid: Ed. Akal.

Documentos Oficiales citados:

Decreto Ley 22.285

Ley 23696

Ley 25.750

Ley 26053

Ley 26522

Decreto 1005/09

Decreto 1172/03

Decreto 525/05

Resolución 1326/04 COMFER

Expediente CSJN: “Asociación Mutual Carlos Mujica c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional – COMFER) *s/amparo*”.

¿Desmercantilización de la educación en la Argentina post 2001?

Las tensiones que se producen en la escolarización de la población “liminar” entre el acceso, la obligatoriedad, el abandono y la calidad.

Langer Eduardo

Introducción a la discusión

Abordar el interrogante sobre las posibilidades de que las políticas en educación y en Argentina durante la década que va de 2001 a 2010 hayan producido o no un proceso de desmercantilización¹ del sistema educativo supone en primer lugar hacer una breve referencia al Estado, al sistema productivo y a las políticas públicas en las décadas inmediatamente anteriores, para luego abordar, en la historia y en el contexto histórico al que nos hacemos referencia, las tensiones que se producen en esta discusión.

A partir de la década del setenta, el Estado en Argentina ejecutó políticas tendientes al subsidio de propuestas construidas y apoyadas por grupos de interés que se beneficiaron con el libre funcionamiento del mercado y por la banca financiera internacional. Producto de estas políticas, el contexto sociolaboral y económico argentino que se fue configurando hasta el final de la última década del siglo XX se caracterizó por las altas tasas de desempleo, precarización del trabajo, subempleo, disminución de la demanda laboral y del poder adquisitivo de los salarios, produciendo marginados coyunturales. Es decir, aumento de la desigualdad social, empobrecimiento y falta de oportunidades. Como expresan Beccaria y Serino (2001), el deterioro de la situa-

¹ Un primer acercamiento al concepto de desmercantilización nos lo da Esping Andersen (1993) al decir que “se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (p. 41).

ción laboral que caracterizó a la Argentina de los años noventa no sólo se expresó en los elevados niveles de desocupación abierta sino, también, en el deterioro de las condiciones laborales, tendencias que fueron incrementándose hacia el final de la década. Las consecuencias de una moneda sobrevaluada provocaron el cierre de una enorme cantidad de industrias y la expulsión de mano de obra, de un gran número de trabajadores del mercado formal, que tuvieron que tratar de insertarse al mercado en negro o bien al de la “economía subterránea” (Panaia, 1991). Aquellos cambios se complementaron con modificaciones en la legislación laboral que buscaron adecuar la dinámica del mercado de trabajo al nuevo modelo de desarrollo para mejorar la competitividad de la economía por la vía de la reducción de los costos laborales no salariales. Las políticas laborales contribuyeron a mejorar la acumulación de capital disminuyendo los aportes patronales e introduciendo diversas modalidades de contratación de personal (Lindeimboim, 2001) para flexibilizar las empresas a los vaivenes de la demanda de sus productos y de los trabajadores a través de la exigencia de polivalencia y rotación de ocupaciones a través de “lógicas de competencias” alcanzando nuevas formas de reclutamiento, promoción, capacitación y remuneración.

Conjuntamente con esa crisis de la sociedad salarial (Castel, 1996) se producen transformaciones en la educación y en particular en la relación entre el sistema productivo y el sistema educativo. O más bien, se transforman las demandas que el primero le hace al segundo. En este sentido, el predominio de las políticas neoliberales de ajuste en Argentina hasta la crisis de 2001 implicó una severa reformulación del rol del Estado², la economía y la sociedad que terminaron repercutiendo, también, en sucesivas reformas del sistema educativo a lo largo de las décadas del 70, 80 y 90. Bajo los principios de equidad, calidad, eficiencia, eficacia y descentralización se estableció una estrecha relación entre el sistema económico productivo y el sistema educativo, estableciendo una nueva perspectiva de cómo llevar a cabo los procesos de distribución y financiamiento educativo. Como dice Deleuze (1995), estas sociedades instauran “un nuevo tipo de sanción, de educación, de vigilancia”

² Una de las principales reformas se aplicó al rol del Estado. El “programa de ajustes”, basado en la reestructuración global del Estado, puso en vigor una fuerte reducción del gasto público, la descentralización administrativa y el traslado de las competencias de salud y educación a los niveles provinciales y municipales, así como también una serie de reformas orientadas a la desregulación y privatización que impactaron fuertemente en la calidad y avances de los servicios que, hasta ese momento, se hallaban en manos del poder del estado Nacional.

(p. 147) porque son nuevos modos de gobernar que van acompañados de una regulación acrecentada a través del caos y de la crisis que se presentan como quiebres de determinados mecanismos de regulación y ordenamiento institucional.

El sistema educativo Argentino sufrió durante la década del noventa la aplicación de las medidas educativas dictadas por el Banco Mundial que requerían préstamos monetarios que incrementaron la ya enorme deuda externa. Este conjunto de medidas, bajo la apariencia de un proceso de modernización tuvo una tendencia concreta hacia la privatización del sector, a pesar de sus argumentos en pos de la descentralización (Llomovatte y Langer, 2003). Específicamente, las políticas de descentralización educativa tuvieron como fundamento central “propagar” una serie de libertades educativas que contribúan a ampliar la cantidad de opciones de los “consumidores de la educación” (Apple, 2002). Otra de las más importantes estrategias de política educativa que comenzó, formalmente, en 1989 es el Plan Social. Este Plan fue una estrategia compensatoria más que de transformación porque el tratamiento del fracaso en este modelo pedagógico global incluyó su formalización mediante medios “objetivos” de control o evaluaciones nacionales de calidad que aseguraban la externalización de cualquier responsabilidad que pudiera corresponderle al sistema educativo.

La década del noventa marca una ruptura con el papel que desempeñó históricamente el sistema educativo formal público en Argentina para la integración cultural del país como en la selección y la distribución de los jóvenes en el mercado de trabajo, doble movimiento de integración y selección que no fue ejecutado sin profundos conflictos. Si bien la tan mentada “igualdad de posibilidades educativas” fue un mito y nunca fue alcanzada por todos, hubo en Argentina una cierta flexibilidad para permitir una cantidad limitada de movilidad ascendente, especialmente en términos individuales, al interior del mercado de trabajo y dentro de los límites de la reproducción capitalista en un país periférico durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX (Llomovatte y Langer, 2003). Si bien la escuela no es la responsable y la autora de los condicionamientos materiales desiguales que derivan del origen social de los estudiantes -desnutrición, pobreza, desempleo familiar- que avanzan y se profundizan hasta la crisis de 2001 porque son producto de procesos de desigualdad que la anteceden, es cierto que las políticas educativas hasta esa fecha contribuyeron -a través de sus

normativas, regulaciones, discursos y prácticas más o menos tácitos- a que estos condicionamientos se transformen en veredictos condenatorios e inexorables de las trayectorias educativas producidas en el funcionamiento escolar. Como dice Britos (2003), las transformaciones de las políticas sociales en Argentina, visibles en la década de 1990, parecen orientarse a favor de la participación del sector mercantil y al mismo tiempo se debilitan las políticas universales tanto en sus recursos simbólicos como en las prestaciones.

Así, para esa década la importancia del lenguaje empresarial para todos los órdenes, incluyendo el educativo, permitió el establecimiento de nuevas relaciones entre la salud económica de una nación y las elecciones “privadas” de los individuos. El ciudadano pasa a cumplir un rol esencial en la economía en tanto consumidor porque se trata de discursos que resaltan la importancia de la libertad individual y las elecciones personales. Por ello, los programas de gobierno prometen convertir la autonomía en una aliada del éxito económico (Miller y Rose, 1990).

Sin duda, estos procesos de organización social, política y económica, a la vez, que esas sucesivas reformas educativas produjeron fragmentación del sistema educativo (Braslavsky, 1985; Tiramonti, 2005). En este sentido, las transformaciones de las políticas educativas se asocian a los cambios que vive la sociedad, tanto desde el punto de vista económico como político y cultural, y por tanto afectan especialmente la igualdad de oportunidades, ya que una de las tendencias más fuertes es el aumento de las desigualdades, el cual está acompañado por tendencias igualmente fuertes a la segmentación espacial y a la fragmentación cultural de la población (Tedesco, 1995).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la década que comienza con la crisis de 2001 expresa, en alguna medida, una nueva ruptura con el tipo de políticas implementadas hasta ese momento. Es decir, luego de la crisis de 2001 en Argentina y particularmente a partir de las políticas públicas educativas puestas en funcionamiento por los gobiernos kirchneristas se producen quiebres y rupturas en las orientaciones y objetivos con respecto a las finalidades que las décadas anteriores, tal como expresamos sucintamente, buscaban. Haciendo referencia a la ya clásica tipología de Esping-Andersen (1993), que organiza los sistemas de política social según sus niveles de “desmercantilización”, a simple vista las décadas del 70, 80 y 90 en Argentina parecieran diferenciarse a la primera década del siglo XXI en base al énfasis puesto en políticas educativas que tienden a la mercantilización y a la des-

mercantilización, respectivamente. Si hasta el 2001 estaba claro que el “paradigma político económico” (Apple, 2002) era la de mercantilizar el mundo mediante un sentido común neoliberal a través de un consenso internacional, a partir de allí se produce un vuelco contra esas políticas de ajuste, por lo menos desde lo discursivo y lo normativo.

De hecho, como dice Soldano (2008), por la provisión sistemática de bienes y servicios de los programas asistenciales focalizados luego de la crisis, se ha producido en barrios de contextos de pobreza urbana una suerte de “desmercantilización” de la reproducción, “ésta, si bien no se ha erigido ni fundamentado en la idea de “derechos”, sino en la exhibición de necesidades y carencias” (p. 39). Reconociendo que las tasas de desempleo, precarización y crecimiento económico han expresado procesos de lenta recuperación, así cómo, también, han aumentado las tasas de escolarización en todos los niveles educativos, tal como lo retomaremos más adelante a partir de investigaciones relevadas, siguen habiendo problemáticas, contradicciones y tensiones profundas entre las políticas educativas y las prácticas de escolarización, tal como se tratará de describir en este trabajo.

El interrogante que surge es si esos discursos educativos, traducidos en políticas³ y prácticas que se producen en la década 2001 a 2010 solucionan o son caminos posibles para dar respuestas al problema central de la desigualdad educativa, la fragmentación del sistema educativo y las contradicciones que se viven cotidianamente en las escuelas para retener a los estudiantes que tienen condiciones de existencia en las que sus necesidades y derechos aún no son cumplidos. Así, en el marco del Proyecto “*Políticas de Estado orientadas a la desmercantilización de los derechos sociales: un análisis crítico-comparativo de los alcances y límites de las formas de gestión estatal chileno-argentinas de los últimos 10 años, en relación al acceso efectivo a la vivienda, la educación, la salud y la comunicación/información pública*”⁴, nos preguntamos si los procesos llevados adelante en la educación Argentina durante la década 2001-2010 conllevan efectivamente o no a la desmercantilización de los derechos sociales. La hipótesis es que las políticas educativas durante esa década si bien tuvieron avances positivos y de crecimiento absoluto en las tasas de medición tales como el acceso y la promoción, o de disminución de la repitencia, el

³ La máxima expresión de ello es la nueva Ley Nacional de Educación Argentina de 2006.

⁴ En el marco de las convocatorias del Programa Binacional de Apoyo a Jóvenes Investigadores Argentina – Chile de la SPU, Ministerio de Educación.

abandono y la sobreedad, aún no se pueden superar las profundas contradicciones y tensiones que se generan con los procesos de desigualdad educativa en particular, y por tanto sociales, aún existentes en Argentina.

Entonces, de lo que se trata aquí es de discutir qué grados o niveles de protección en relación con la mercantilización han sido logrados para la educación y el sistema educativo en la década 2001 a 2010. Se toma ésta década porque, justamente, es en la coyuntura Argentina de crisis y recomposición de la acumulación y la dominación capitalistas de 2001-2002 que, para Bonnet (2011), se encuentran los inmejorables ejemplos de procesos de desmercantilización. Para ello, resulta un criterio relevante, examinar los avances de los derechos sociales (Britos, 2003). Así la discusión sobre los niveles de desmercantilización⁵ en esa década se analizará en relación a las condiciones que se exigen para el acceso, la permanencia, el abandono, la obligatoriedad y la calidad de los procesos de escolarización.

Entonces, aquí se trata de explorar cómo el Estado en la década pasada interviene en materia educativa estratégicamente para la determinación de objetivos, evaluación de resultados y compensación de diferencias. Entendemos que el Estado cambia los términos de su accionar (Grinberg, 2008), se presenta como articulador que busca el compromiso y el impulso educativo de las personas, las comunidades, las ONG, etc. Es una racionalidad gubernamental en la educación del siglo XXI que, a través de sus enunciados y prácticas, generan “espacios para que los otros definan qué deben hacer” (Grinberg, 2008: 155) para solucionar el problema de la no escolarización o de la escolarización “pobre” de niños, jóvenes y adultos. Es decir, cómo las escuelas deben conseguir sus propios recursos y gestionar sus propios riesgos en el desarrollo de sus procesos educativos. Como dicen Miller y Rose (1990), es necesario prestar atención a esos dispositivos reguladores porque generan un efecto de gobierno a partir de mecanismos indirectos sobre los individuos y las organizaciones. Si hasta los 90’ la equidad, la descentralización, la eficacia y el rendimiento era el lenguaje que predominaban en las políticas educativas, a partir de la primera década del siglo XXI, la elección, la responsabilidad, el control sobre sí mismo, el autogobierno, los nue-

⁵ Nuevamente, pensamos al proceso de desmercantilización como “poner bajo la responsabilidad del Estado la provisión de determinados bienes o recursos, normalmente definidos como derechos sociales” (Adelantado, 1998:145). A la vez, cuanto más alto sea el nivel de desmercantilización mayor será el disfrute de los sujetos por la ciudadanía (Calderón Vázquez, 2008).

vos modos de participación vecinal, los emprendimientos locales, el compromiso de los residentes en las decisiones como forma de ciudadanía activa en el autogobierno de las comunidades cobran centralidad. En palabras de Rose (1997) sería “*sujetos libres para sacar el mayor provecho de la propia existencia, mediante la gestión responsable de sus vidas*” (p. 28).

En este sentido, algunos de los interrogantes que nos permitirán conducir nuestro trabajo, son:

¿Cómo ha cambiado el accionar del Estado en materia educativa en la primera década del siglo XXI con respecto a las anteriores?

¿Por qué subsiste la desigualdad educativa, por tanto social, a pesar de que los indicadores educativos han mejorado?

¿Cuáles son las continuidades y discontinuidades entre el marco normativo o la responsabilidad del Estado en educación y en la práctica concreta?

¿Cuáles son las problemáticas detectadas por algunas de las investigaciones especializadas en políticas educativas para propiciar el aseguramiento de los derechos sociales básicos?

Para ello, este artículo se propone en primer lugar recopilar algunas de las discusiones centrales que los estudios y las investigaciones académicas sobre la relación entre educación y pobreza proponen en torno a cómo las tasas de escolarización o el acceso a la educación en Argentina aumentó sostenidamente en las últimas tres décadas (Crosta, 2007; Borzese y Bottinelli, 2005; Dussel, 2011; Nuñez, 2012; Duro, 2005; Salvia, 2008; Terigi, 2009), pero que lo hizo de manera desigual⁶. Es decir, si bien la barrera educación se ha movido ascendentemente hacia mayores años de estudio promedio porque los jóvenes de los hogares más pobres tienen más ventajas que sus pares de generaciones anteriores para completar la escuela secundaria (Salvia, 2008), hay logros educativos en términos de expansión y cobertura, pero aún resultan insuficientes (Duro, 2005).

⁶ De acuerdo al quintil de ingreso (Nuñez, 2012: 2), porque si bien “los jóvenes de entre 13 y 17 años que están en el 30% más pobre de la sociedad pasaron del 53,1% de asistencia a la escuela media al 73,4% entre 1990 y 2003” (Dussel, 2011:44) ese incremento de la cobertura se cristaliza de manera desigual ya que “mientras sólo el 67,8% de los jóvenes que provienen de hogares más precarios alcanzan el nivel secundario, ese porcentaje aumenta al 84,6% para quienes son de hogares de nivel medio, llegando al 92,1% en el Alto” (Nuñez, 2012: 2).

En un segundo momento se tratará de tensionar estos avances tanto de las tasas e indicadores como de las normativas y las regulaciones estatales con algunos de los problemas que se detectan en la práctica concreta de los procesos de escolarización, fundamentalmente, en contextos de pobreza urbana del país. Es decir, los problemas de la fluctuación de la demanda o los procesos en que por momentos los jóvenes abandonan y luego se reincorporan a las lógicas escolares, la “calidad” de la educación que reciben los jóvenes y los desajustes entre la educación secundaria y el mercado laboral en las “sociedades de empresa” (Foucault, 2007). Así, discutiremos cómo la población que Foucault (2007) ha llamado “liminar”⁷ (p. 247) presenta -a pesar de los índices de evolución de la matrícula y de la cantidad de programas y planes de inclusión implementados en educación- dificultades para ingresar y permanecer en el sistema educativo como, también, las diferencias que se presentan con los aprendizajes a los que pueden acceder (Terigi, 2009). Para ello, se hará hincapié en el análisis de dos programas nacionales que fueron durante la década estudiada dos de las políticas educativas principales para mejorar los procesos de escolarización.

Por último, se caracterizarán algunas de las dificultades cotidianas que se producen en las escuelas, sobre todo del nivel secundario, para poder contener y retener a la población en contextos de pobreza urbana y discutiremos las tesis de desinstitucionalización de la escuela.

En este sentido, este trabajo tiene como finalidad general poder re-examinar críticamente el par inclusión-exclusión tanto social como escolar a partir del acceso o no acceso, la democratización o no democratización, el abandono o no abandono, la obligatoriedad y las tensiones que se generan en la práctica porque los actores educativos, docentes y estudiantes, forman parte de esos procesos de exclusión aún estando incluidos en el sistema escolar. La pregunta más general es acerca de la función social que cumple la escuela y qué perspectivas se abren para esta institución en la década 2001-2010 como espacio público de inclusión.

⁷ La “población liminar”, para Foucault (2007), es una población “flotante infra y supraliminar, población liminar que constituirá, para una economía que ha renunciado justamente al objetivo del pleno empleo, una reserva constante de mano de obra a la que llegado el caso se podrá recurrir, pero a la que también se podrá devolver a su estatus en caso de necesidad. (...) un caudal de población flotante, uncaudal de población liminar, infra o supraliminar, en el que los mecanismos de seguros permitirán a cada uno subsistir de determinada manera y hacerlo de tal modo que siempre pueda ser candidato a un empleo posible, si las condiciones del mercado lo exigen” (p. 247).

Principales discusiones y problemáticas de la escolarización y de la escuela post 2001

La escuela moderna es producto, para Hunter (1998), del surgimiento de dos fuerzas históricas tales como el Estado administrativo y gubernamental y la pedagogía pastoral cristiana. La escuela se constituye como un operador de encauzamiento de la conducta⁸ (Foucault, 1989) y es por ello que la escolarización implicó e implica el disciplinamiento de hábitos y costumbres de los niños de sectores populares y sus familias (Carli, 1999). El modelo de escuela que se configura acompaña a los procesos de reproducción y selección social de las elites acomodadas en un contexto de desarrollo de la sociedad industrial y urbana (Falconi, 2004). Narodowsky (1994) nos recuerda que la escuela moderna opera a partir de una suerte de violencia primal porque *“irrumpe dividiendo las edades y especificando saberes, experiencias y aprendizajes para cada una de ellas”* (p. 57). Así, el dispositivo escolar propone una cierta organización del espacio, tiempos, recursos y roles que sienta condiciones para el aprendizaje. Es decir, la escuela se propone una serie de logros sobre las poblaciones, desplegando “sutiles tácticas individualizadoras” (Baquero y Terigi, 1996: 5) que nos recuerda que la razón de ser de la escolarización es el logro de rendimientos relativamente homogéneos sobre una población relativamente heterogénea.

Teniendo presente estos principios con los que se sostiene la escolarización desde hace más de un siglo en Argentina, se pretende retomar las principales discusiones y problemáticas de los procesos de escolarización y de la escuela hoy focalizando la atención en el nivel secundario. Esto, fundamentalmente, porque asumimos –en función de las investigaciones académicas y de los datos estadísticos oficiales- que el nivel primario de escolarización ha logrado altos parámetros e índices de acceso y democratización que nos indican que allí no estarían las problemáticas centrales de la educación hacia la década estudiada y aún hasta la actualidad. A su vez, porque las contradicciones que surgen entre la obligatoriedad del nivel secundario producto de las sucesivas reformas y las imposibilidades de ser de la práctica, muchas veces, se acentúan por las superposiciones normativas que se producen en la práctica escolar, por las formas de desorganización y des-

⁸ De hecho, el edificio mismo de la escuela debía ser un aparato para vigilar, sancionar, examinar y encauzar (Foucault, 1989).

orientación institucional que se observan y a partir de las principales problemáticas que se expresan en las escuelas secundarias en contextos de pobreza urbana.

Así, algunos de los problemas centrales en el nivel secundario para la década en estudio que señala la bibliografía especializada (Crosta, 2007; Borzese y Bottinelli, 2005; Dussel, 2011; Nuñez, 2012; Duro, 2005; Salvia, 2008; Terigi, 2009) tienen que ver, fundamentalmente, con el abandono, con la calidad de la educación que reciben los jóvenes y con los desajustes entre la educación secundaria y el mercado laboral. Así, “se señalan tanto las dificultades persistentes de los sectores pobres para ingresar y permanecer en el sistema educativo como las diferencias en los aprendizajes a los que pueden acceder” (Terigi, 2009: 5).

En primer lugar, en la escuela secundaria el problema que hay, reconocido oficialmente, es “el abandono, que lo estamos tratando, que tiene que ver, también, con otras causas como la de los chicos que van a buscar trabajo porque consiguen trabajo para ayudar a la casa” (Fernández de Kirchner, 2013). El nivel de escolarización en el secundario está por debajo de lo deseable y es donde se observa una mayor deficiencia en la inclusión y en la retención escolar (MECyT, 2005). El problema es que muchos dejan en el camino, no terminan. El abandono en el nivel secundario es uno de los problemas centrales que, también, los estudios vienen anunciando. Por ejemplo, durante la segunda mitad del año 2002 abandonaron la escuela en la provincia de Buenos Aires *“el 8.2 % de los 398.043 estudiantes que asisten a ese nivel educativo en toda la provincia y supera el promedio histórico de abandono”* (Kessler, 2002: 9). Salvia (2008) tomando datos que hacen referencia a la población de jóvenes de 15 a 29 años de los principales aglomerados urbanos del país para el segundo semestre de 2006, remarca una tasa de asistencia que se incrementa conforme aumenta la capacidad económica de los hogares: *“66 % para los estratos bajos, 81 % para los de sectores medios y 87 % para los adolescentes de hogares más privilegiados”* (Salvia, 2008: 43). El estudio remarca que los adolescentes pobres tienen niveles de exclusión absoluta y que, pese a los avances, las oportunidades de escolaridad se encuentren fuertemente segmentadas, tanto por grupo de edad como por posición social. Es una inclusión educativa opacada por la elevada tasa de no finalización del nivel (Tenti Fanfani, 2003). Se destaca las dificultades que enfrentan los jóvenes de estratos sociales vulnerables para concluir sus estudios secundarios ante

la necesidad económica de participar tempranamente de actividades que les permitan recibir y aportar ingresos al hogar y, según la CEPAL, ése es el principal motivo de rezago y abandono escolar (Salvia, 2008). Es decir, para muchos estudios se opera en términos de *“a mayor pobreza, menor oportunidad de acceder a término”* (Crosta, 2007: 26). Así, para estos estudios, la condición socioeconómica es una determinante del logro académico (Kessler, 2002; Noel, 2009).

La población joven en estas estadísticas es la más afectada por la pobreza⁹, así son los jóvenes quienes representan, para Reguillo (2012) un enorme desafío para los sistemas educativos, de salud, laborales, legales y de recreación. Pero hablar de una escuela abiertamente excluyente a Kessler (2004) le parece incorrecto porque la exclusión ahora se da de una manera más sutil: hacer que los estudiantes pasen por la escuela y, si son problemáticos, *“que lo hagan lo más rápido posible, aun regalándoles el año”* (p. 206). Desde muchos estudios académicos se vuelve a insistir, tal como se hizo en las denominadas investigaciones educativas reproductivistas¹⁰ de los 70 y 80, en que la escuela y sus actores no cumplen con las tareas educativas básicas:

“Buena parte de los problemas de las aulas de educación secundaria derivan de la incapacidad de la escuela para adaptarse a los cambios. La escuela que tenemos es una institución prototípica de la sociedad moderna de difícil encaje como tal en una sociedad posmoderna y postindustrial, una sociedad de la modernidad líquida o reflexiva, de conocimiento o como se prefiera denominar” (Feito, 2010: 85).

En segundo lugar, los estudios mencionan un fenómeno de inclusión en el sistema educativo pero con exclusión de la educación con calidad porque los alumnos *“de nivel socio económico más alto obtienen resultados entre un 38 y un 40 % mejor a los de nivel socio económico más bajo”* (Borzese y Bottinelli, 2005: 125) o porque los resultados de las pruebas de evaluación de la calidad de la educación muestran una constante sociológica, que *“los*

⁹ Según Reguillo (2012: 13) en América Latina el 41 % de las personas entre 15 y 29 años vive en situación de pobreza y el 15 % en pobreza extrema.

¹⁰ Quizás el caso más claro sea Althusser (1975) en Aparatos Ideológicos del Estado pidiendo disculpas a los docentes por echarles toda la culpa de la reproducción de la ideología dominante a través de la escuela.

más ricos en capital (económico, cultural, social) tienen mejores oportunidades de aprender y desarrollar conocimientos valiosos en los diferentes mercados” (Tenti Fanfani, 2011: 69). Este problema se presenta desde los estudios, también, en las escuelas que desarrollan mecanismos tendientes a evitar la repitencia a partir, por ejemplo, de la puesta en funcionamiento de un *“régimen de promoción semiautomática”* (Noel, 2009: 120) que se traduce en un imperativo de que los alumnos deben promocionar el curso sin importar los detalles de su desempeño a partir de sus calificaciones y/o inasistencias. Por ello, *“muchos de ellos no adquieran las competencias mínimas supuestas por el sistema educativo, más allá de leer y el escribir (y esto a veces con considerable dificultad)”* (Noel, 2009: 121). Con lo cual verifican un *“analfabetismo funcional efectivo”* o una *“escolaridad de baja intensidad”* (Kessler, 2004: 184). La deficitaria calidad educativa aparece, también, de la mano entre las incompatibilidades que las reformas estructurales realizaron al propiciar el aumento de los niveles de escolarización de los jóvenes a la vez que hubieron menores niveles de inversión y una enorme fragmentación del sistema (Tedesco y Tenti Fanfani, 2002; Riquelme, 2004).

En tercer lugar, los estudios recuperan cómo al haber simultáneamente desocupación y degradación o precarización ocupacional, a pesar de que según las estadísticas hayan disminuido considerablemente durante la década en la que se está trabajando, los logros educacionales se convierten en frustración social y esas ventajas educativas se desvanecen completamente (Valenzuela, 1984) produciendo desajustes fuertes con el mercado de trabajo y, seguramente, trastornos o crisis sociales. Es decir, a la vez que los adolescentes y jóvenes de diferente origen socioeconómico *“enfrentan oportunidades diferenciales de acceder a mayores niveles de escolaridad y mejores credenciales”* (Salvia, 2008: 38), la relación entre escolarización creciente y posibilidades de acceso a empleos de calidad no es estrictamente lineal para los hogares más pobres ya que:

“Los jóvenes más pobres con credenciales educativas más altas, el acceso a empleos de calidad desciende respecto de aquellos de estrato bajo pero con credenciales de nivel medio. Puede entenderse así, que los jóvenes de los sectores más pobres deben ingresar en puestos de menor calidad a pesar de contar con las mismas credenciales que sus pares de hogares más acomodados” (Salvia, 2008: 50).

Los jóvenes pobres son los primeros en ingresar al mundo del trabajo y a la vez son los últimos en la fila para acceder a un empleo de calidad porque, como lo dice Jacinto (2011), los jóvenes provenientes de hogares pobres que han logrado finalizar el nivel secundario ven que su esfuerzo educativo está lejos de significar acceso a mayores oportunidades laborales y:

“Al comparar a los jóvenes pobres y los no pobres, el valor del título del nivel secundario es desigual en términos tanto de protección contra el desempleo como en lo que respecta a la calidad de los empleos. Entre las razones de esta discriminación, se encuentra el papel del capital social y de las redes familiares en el acceso a buenos empleos” (Jacinto, 2011: 77).

Nuevamente, como ya dijimos, la condición socioeconómica determina el logro y la condición de ocupación (Crosta, 2007). Entonces, desde estos estudios *“completar la escolaridad y, eventualmente, acceder a un empleo estable y protegido, está mucho más relacionado con las condiciones “adscriptas” que con factores asociados a los niveles educativos “adquiridos” por los jóvenes* (Salvia, 2008: 36). En definitiva, para algunos de estos estudios, *“la población que más educación tiene más educación demanda o consume”* (Salvia, 2008: 186), algo que este trabajo pretende discutir, apoyándonos no en las políticas educativas desarrolladas sino, fundamentalmente, en las prácticas y los discursos de los sujetos en las escuelas y en otro conjunto de estudios que describen las demandas, peleas y luchas de los sectores de pobreza urbana por educación, vivienda, salud y trabajo (Santillán, 2006; Grinberg, 2008, Redondo, 2004; Terigi, 2009; Grinberg y Langer, 2012) que comienzan a hacer visible que la desigualdad social si bien es una parte sustantiva de la explicación del fracaso no es toda la explicación ya que:

*“Algo sucede dentro de la escuela, por lo cual las trayectorias escolares de los alumnos más pobres siguen interrumpiéndose (...) y asociamos las problemáticas de repitencia, sobreedad, ausentismo, abandono, más que al fracaso escolar individual, a persistentes puntos críticos del sistema educativo”*¹¹ (Terigi, 2009: 8).

¹¹ Para Terigi (2009) no alcanza con surtir a las escuelas con más libros, más útiles o más horas de clase porque hay que hacer otras cosas y ensayar otras estrategias, hay que hacer cosas distintas para que todos y todas puedan aprender. Éllo “abre el problema de las condiciones pedagógicas en que tiene lugar la escolarización de los chicos y chicas en situación de vulnerabilidad educativa” (Terigi, 2009: 32).

La educación se constituye en un bien disputado por los distintos actores sociales así como una problemática en la que convergen distintos actores (Santillan, 2006). La educación y las escuelas son sitios de negociaciones, disputas y luchas, de ningún modo “*son arenas desinteresadas dentro de las cuales el conocimiento o las habilidades neutrales son transmitidos de las mentes de especialistas a las de los individuos pasivos*” (Silberman-Keller, Bekerman, Giroux y Burbules, 2011: 78). Así, la escuela argentina se habría vuelto conflictiva a lo largo de las últimas dos o tres décadas, silenciosamente al principio y en forma manifiesta en los últimos cinco, seis o diez años (Noel, 2009: 25). La entrada del conflicto de la escuela en la agenda pública (Llinás, 2012) cuenta ya con unas décadas largas en Argentina pero sobre todo luego de la crisis de 2001 las protestas, las tomas de escuelas, las paritarias, los paros, los pedidos y reivindicaciones de estudiantes y docentes son constantes, cotidianos y parte del desarrollo actual de la educación y de los procesos de escolarización. Aún así, si consideramos las situaciones de conflicto de una manera más general a través de, por ejemplo, cómo la enseñanza convencional de la educación secundaria se desarrolla con un profesor que controla la mayor parte del desarrollo de la clase y se sitúa frente a su alumnado, de cómo el estudiante considera que lo que aprende no tiene sentido más allá de la obtención de una credencial¹² o si se considera que buena parte del tiempo escolar se consume esperando a hacer alguna actividad¹³ (Feito, 2010), el conflicto siempre estuvo en la escuela secundaria.

Aquí, nos apoyamos en los estudios que miran la escuela como uno de los pocos espacios estatales existentes en las zonas de pobreza urbana y una referencia para la comunidad que permite mayores posibilidades de anclaje de los alumnos (Redondo, 2004; Grinberg, 2008; Litichever y Nuñez, 2011), o aquellos que señalan a la escuela como una de las pocas posibilidades

¹² Ante el achicamiento global del empleo formal y la expansión educativa, las relaciones entre educación y trabajo se enfrentan a la devaluación de los títulos. Sin embargo, esta devaluación no es lineal: “la mayor cantidad de años de escolaridad todavía brindan mayor protección laboral y mejores ingresos” (Jacinto, 2011: 76).

¹³ Como dice Feito (2010) “al menos diez minutos de cada clase se dedican a actividades de procedimiento: pasar lista, cambiar los asientos de lugar, sentarse en el sitio adecuado. A esto hay que añadir que entre clase y clase transcurren unos cinco o diez minutos. Si sumamos los tiempos de recreo, no es exagerado deducir que más de la tercera parte del tiempo escolar es tiempo que no se dedica a la actividad intelectual propiamente dicha. La situación se agrava si añadimos el tiempo que se pierde como consecuencia de la organización de la enseñanza formal: constitución de grupos de trabajo, ritmo lento de la instrucción” (p. 77).

disponibles para contener a aquellos que no encuentran otro anclaje (Tiramonti, 2011) y allí “*donde no están señalizadas las calles, no existen las cloacas, no entran los colectivos, no hay centros de salud ni registros civiles, hay una escuela*” (Redondo, 2004: 105). Así desde cada escuela, como producto de una permanente construcción social (Ezpeleta y Rockwell, 1983), interactúan diversos procesos sociales que permiten dar cuenta de las contradicciones que se viven cotidianamente entre las regulaciones normativas y las imposibilidades concretas, tal como se desarrolla a continuación.

Las contradicciones entre las regulaciones normativas y las imposibilidades en las prácticas cotidianas.

Una problemática central que se instala a partir de la última reforma educativa Argentina en 2006 es las tensiones que se generan entre la obligatoriedad de la escuela secundaria y las dificultades de llevarla adelante desde las dinámicas cotidianas de la escolaridad por la complejidad que asume la tarea de educar en tiempos de flexibilidad, management, gerenciamiento, crisis, descontento y en instituciones donde los actores escolares se ven inmersos en un mundo de contradicciones y malestares propios de estos tiempos en el que simultáneamente se producen procesos de desigualdad sumamente complejos¹⁴.

Las sensaciones de estar fuera, de vivir en lugares abyectos, negados y/o escondidos, se suceden entre los estudiantes y docentes en escuelas en contextos de pobreza urbana. A la vez, hacer escuela, en estos contextos, no es tarea sencilla, no sólo por los exiguos fondos y la constante necesidad de gritar para conseguir “cosas” o, simplemente, para “*sostener*” la escolaridad sino porque se enfrentan diariamente a la tensión de las normas que se diluyen en la forma de la excepción.

La última ya no tan nueva Ley Nacional de Educación (N°26206/2006) busca garantizar la obligatoriedad del nivel secundario. Es decir, existe un conjunto heterogéneo de medidas impulsadas por distintas agencias estatales luego de esa reforma educativa y a su vez, tal como muestra Nuñez (2012: 9), múltiples maneras en las cuales las mismas son procesadas

¹⁴ Cuando decimos esto, hacemos referencia específicamente a las dificultades que se generan entre el sistema educativo y, nuevamente, la “población liminar” (Foucault, 2007) en contextos de pobreza urbana situados en las periferias de las grandes y pequeñas ciudades de Argentina.

por las escuelas. Desde algunos discursos, la obligatoriedad de la educación en sí misma organiza y crea las condiciones para garantizar una educación de calidad para todo el alumnado sin rebajar los niveles, tratando de que la vida de las aulas y de las escuelas se democratice, *“esto significa que nuestra vida escolar debería pivotar en torno a la persona que aprende y no, como hasta ahora, en torno a la persona que enseña”* (Feito, 2006: XIII). En esta cruzada por la obligatoriedad, la calidad y la democratización, según este mismo autor, y como si fuese poco, se debería adentrar a un escenario educativo *“en el que aprender sea divertido, esté conectado con el desarrollo personal y permita que las personas sean más libres, más solidarias, más creativas”* (Feito, 2006: 3).

Si bien la normativa avanza considerablemente con la lógica selectiva que impregnaba toda la cotidianidad del dispositivo pedagógico moderno -a través de sus sistemas de promoción, de los reglamentos de disciplina, la asistencia, el programa de contenidos, los estilos de la relación profesor y alumno teniendo como efecto determinante, según Kessler (2002), la conformación de las clases medias urbanas de la Argentina-, ello no alcanza desde la práctica misma en las escuelas. Cuando el secundario se vuelve obligatorio, cambia de naturaleza porque *“se convierte en el techo de la escolaridad obligatoria y general para el conjunto de los ciudadanos. Su función consiste en formar la base para el conjunto de la ciudadanía”* (Kessler, 2002: 12). Ante la obligatoriedad de la enseñanza, se abre la discusión del papel que tiene la escuela y es en este proceso en el que nos encontramos hace algunos años desde la primera década del siglo XXI, aún sin poder lograr aquello que se propone discursivamente desde las regulaciones legales. En este sentido, la oferta educativa vigente aparece como tarea pendiente ya que *“los grupos sociales que por primera vez acceden a este tipo de educación no es la más adecuada para garantizar su permanencia y aprendizaje”* (Kessler, 2002: 11).

Así, en el campo de la educación se presenta, según Kessler (2002), una contradicción entre la expansión de los derechos normativos al mismo tiempo que se empobrecen los recursos sociales -de hecho, la inversión per cápita tendió a disminuir durante el periodo de mayor crecimiento del nivel secundario- que se requieren para la efectiva realización de esos derechos. Son los directores de las escuelas que, muchas veces, sostienen estas contradicciones entre la obligatoriedad y la imposibilidad, así como dan cuenta que la famosa “calidad” educativa no pasa, necesariamente, por mayor cantidad de días en el calendario escolar como por los recursos con los que pue-

den o no contar para enseñar mejor tales como las capacitaciones para sus docentes o recursos tecnológicos nuevos para sus instituciones.

El acceso, la calidad, la democratización, la diversión, el interés de los sujetos parecen valores centrales en este aparente proceso de desmercantilización de la educación que sucede a partir de la última reforma educativa. Pero, también, tal como lo vislumbra Reguillo (2012), esa ampliación de los rangos de edad para la instrucción no es sólo una forma inocente de repartir el conocimiento social sino, principalmente, un mecanismo de control social y un dispositivo de autorregulación. De hecho, Tiramonti (2011) señala la presencia activa del Estado en esta dinámica de incorporación de nuevos sectores y la ampliación matricular.

Con esto no desconocemos que a las escuelas secundarias, luego del último proceso de reforma escolar, acceden cada vez más chicos que provienen de hogares con menores experiencias escolares y golpeados por la crisis (Dussel, 2011). Lo que decimos es que si bien hoy todos los adolescentes deben estar en la escuela y deben ser contenidos, como dice Tenti Fanfani (2011), porque es un mandato de la ley y un mandato social, porque la escuela secundaria ya no es una cuestión de elección discrecional, a la vez, cada vez que se amplía la escolarización se ha producido, como dice Terigi (2009), nuevos contingentes de niños, adolescentes y jóvenes que no ingresan a la escuela, que ingresando no permanecen, que permaneciendo no aprenden en los ritmos y de las formas en que lo espera la escuela y que aprendiendo en los ritmos y de las formas en que lo espera la escuela acceden a contenidos de baja relevancia, por lo que ven comprometida su trayectoria escolar. Es decir, los dispositivos pedagógicos van marcando sus propios límites para dar respuesta a las condiciones en que se produce la escolarización de los sujetos, porque la noción de gestión impregna toda la discursividad escolar, tal como lo dice Grinberg (2006):

“Gestión por resultados, el directivo como gestor/coach, el docente como gestor del aprendizaje, la gestión institucional, curricular, de la evaluación, de los sistemas educativos. (...) Si un alumno no aprende, o no aprende tal como se espera que lo haga, la cuestión radica en cómo se gestiona el aprendizaje. (...) la desigualdad educativa, en suma, se ha vuelto una cuestión de gestión” (Grinberg, 2006: 71).

Creemos que la cuestión central para analizar estas contradicciones con los procesos de obligatoriedad y sus imposibilidades de ser es que las condiciones actuales muestran que las escuelas y los docentes están cada vez más solos y librados a sí mismo, la organización y la normativa es cada vez más débil y frágil, “*las escuelas parecieran ser islas autónomas. (...) El sistema escolar va pareciéndose en forma creciente a una galaxia de instituciones cada vez más autónomas, cada una con su inercia. Desde el centro sólo se adjudica personal y se pagan sueldos*” (Tenti Fanfani, 2011: 64). Las escuelas tienen autonomía e incluso se anticipan a algunos planteamientos de las políticas públicas para hacer, para planificar, para enseñar, para retener a sus estudiantes. Por ello, de lo que se trata ahora, según estas nuevas discursividades de las reformas que se producen en la década en estudio, es de ser abierto, de adaptarse, de ser flexibles, es decir individuos e instituciones libres y librados a su suerte y que están obligados cada vez más a “hacerse a sí mismo” (Tenti Fanfani, 2011: 66) en un contexto en el que se pone énfasis en el debilitamiento del universo normativo escolar produciendo una cierta anomia por la superposición de distintas reglas (Kessler, 2002; Corea y Lewkowicz, 2004). Nuevamente, la obligatoriedad y la democratización de las escuelas del nivel secundario vienen de la mano, tal como veremos en los ejemplos de políticas educativas que más adelante desarrollaremos, de instituciones que tienen que definir sus propias reglas a partir de la participación y el debate de sus comunidades escolares.

Si no hay reglas institucionales más o menos precisas, tampoco hay reglas compartidas entre sus habitantes (Corea y Lewkowicz, 2004). Así, surge el problema, y sus respectivos interrogantes, que tienen las escuelas de cómo poner normas en épocas en que la disciplina escolar se llama “convivencia” (Narodowski, 2006). En este sentido, la escuela se encuentra frente a una encrucijada entre las reglas o el poder disciplinar de *Vigilar y Castigar* que “están muriendo” y las “nuevas reglas de juego light” (Narodowski, 2006) que “están naciendo”. Si la ley de educación dice que hay que garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes, entonces no se puede expulsar, no se puede dejar al alumno libre, no se puede amonestar. Si el director y los docentes de las escuelas están obligados a que los niños, adolescentes y jóvenes estén dentro de las escuelas, no puede haber mecanismos dentro del sistema que los expulsen. Con esto, no queremos decir en absoluto que estamos a favor de las expulsiones, de dejar a alumnos libres o del sistema de amo-

nestaciones. Solamente, estamos marcando algunos de los problemas y las encrucijadas con las que se encuentran, muchas veces, las escuelas y los directores frente a estas nuevas reglas de juego, las contradicciones con las que se topan en la práctica por normativas que por momentos no es clara.

Entonces, las amonestaciones se convierten en créditos, los límites que pueden ponerse ya no parecen ser límites, querer echar pero no poder hacerlo, incluir a todos a cualquier costo son algunas de las discusiones¹⁵ que se dan dentro de las escuelas. Por ejemplo, en algunos lugares del país, cuando los estudiantes llegan a veintiocho inasistencias pasan a un régimen de asistencia por materia que pueden rendir las materias que no cumplieron y no todas, como era cuando los estudiantes se quedaban libres. Esto puede que sea una política de alentar la permanencia de los estudiantes pero hay que pensar qué pasa con aquello que se le pide o no, que se le exige o no, a los estudiantes en las escuelas. Otro ejemplo es que como las instituciones no pueden expulsar más a los estudiantes, aunque sea explícitamente, por la obligatoriedad escolar y el resto de la normativa que acompaña, se conforman y buscan otras soluciones posibles cuando los vínculos de la institución con el estudiante no funcionan más. De esta forma, desde los discursos escolares dar continuidad a los estudiantes en otras escuelas es tratar de responder a las contradicciones que se les plantean desde la práctica con los marcos normativos que, como ya dijimos, no contemplan situaciones que se presentan en la escuela o que se vuelven situaciones contradictorias para poder resolverlas.

El relajamiento de las normas se suma, según Kessler (2002), a que todo orden parece negociable en contextos de pobreza urbana, que *“toda regla es franqueable. De hecho, no se trata de un cuestionamiento de las normas, hay un reconocimiento de su valor para el proceso de formación personal. (...) No objetan la existencia de las normas, sino su inconsistencia, falta de transparencia y arbitrariedad en muchos casos”* (p. 97). Algunos de estos problemas educativos en la década en estudio, tal como lo sostiene Salvia (2008), se asocian a la relación entre retención escolar y condiciones de pobreza porque constituyen un núcleo duro de situaciones deficitarias que afectan a todos los grupos de edades:

¹⁵ Podríamos decir, también, las raíces de muchos de los prejuicios sociales y escolares que circulan en la actualidad.

“Son un grupo social heterogéneo con marcos de acción que se vinculan directamente con las condiciones materiales sociales y culturales que fragmentan al conjunto de la sociedad. (...) Una mayor escolarización no es condición suficiente ni necesaria para conformar un pilar virtuoso de inserción laboral estable y adecuada integración social” (Salvia, 2008: 36).

Si bien a lo largo de la década 2001 a 2010 ha ocurrido, como ya dijimos, un proceso constante de crecimiento de la matrícula escolar en el que los programas y las estrategias ligadas con la inclusión escolar¹⁶ y la asignación universal por hijo han contribuido en esa dirección de intentar garantizar el derecho a la educación de todos los estudiantes. Pero esas búsquedas en las escuelas de que nadie quede fuera se tensiona con la práctica cotidiana en la que, por un lado, nos encontramos con fuertes obstáculos al estar vulnerados otros derechos tan imprescindibles como el alimento, la vestimenta, la salud y la vivienda¹⁷. También, por otro lado nos encontramos con las matrículas reales de las escuelas –fundamentalmente, aquellas en contextos de pobreza urbana- que se dirimen entre las ausencias y las llegadas tarde tanto de estudiantes como de docentes¹⁸. En ese contexto, las instituciones han creado, por ejemplo, la figura del “presente con ausencia” para dar respuesta a estas constantes situaciones donde los alumnos llegan tarde a la escuela, donde tienen ausente pero que, sin embargo, se quedan. Esta figura normativa, *sui generis*, expresa situaciones que viven y deben dirimir las escuelas a diario. Constituyen realidades de lo más cotidianas tanto las llegadas tarde como las dinámicas de fluctuación de la matrícula, es decir alumnos que faltan mucho -30, 40 o incluso 50 faltas al año- pero que no abandonan. Aquí no se trata de juzgar estas situaciones sino de describir cómo se entretienen en la vida diaria de las escuelas y constituyen parte central de la descripción de los dispositivos pedagógicos en contextos de pobreza urbana. Al respecto importa señalar que estas situaciones no son una excepción, sino

¹⁶ Para un debate respecto de esta noción sugerimos www.redligare.org. Podemos pensar en las acciones de gobierno en educación desde algunos de los programas y planes que el Ministerio de Educación Nacional implementa luego de 2001, tales como “Secundaria para todos”, el Programa de Becas Estudiantiles, los Programas de Convivencia Escolar, Plan FinES, el Programa Integral para la Igualdad Educativa, Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural, Centro de Actividades Juveniles, Programa “Todos a estudiar”, Programa de Mejoramiento Educativo, Conectar Igualdad, etc.

¹⁷ Para las últimas dos dimensiones, vivienda y salud, ver las discusiones que se realizan en los capítulos respectivos en este libro.

que constituye parte de la dinámica cotidiana: alumnos que llegan tarde, que se quedan en la puerta de la escuela, que van a la escuela incluso cuando son avisados de que los profesores van a faltar o que se quedan luego de su horario escolar. Esto se vuelve aún más significativo cuando se comprende las condiciones en las que muchos estudiantes viven en contextos de pobreza urbana y aún así concurren e insisten para ir a la escuela.

Siguiendo las políticas educativas implementadas a partir de programas y planes de gobierno en la década 2001 a 2010, sin duda que reconocen éstas situaciones de vulnerabilidad y las condiciones de vida de los estudiantes y funcionan, discursivamente, como medidas de desmercantilización poniendo hincapié en los derechos sociales de los sujetos. Sin embargo, en la práctica concreta que esas medidas de gobierno llevan adelante podríamos pensar que sucede otra cosa.

Así, al analizar los propósitos de otra política educativa central de la década de 2001 a 2010, tal como es el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo¹⁹, ocurren las mismas contradicciones. Ese programa tiene como propósito *“acompañar a las escuelas en la profundización de las experiencias pedagógicas valiosas que vienen implementando, así como en labúsqueda de nuevas formas educativas que otorguen centralidad a la enseñanza y a los jóvenes en una propuesta escolar inclusiva”* (MECyT, 2007). Se enuncia una política de educación secundaria con centralidad en la inclusión de los jóvenes y, como decíamos, reconociendo las condiciones de vida de la población desde dos planos de intervención: el localizado en el nivel del gobierno que incluye desde la estructura y las características institucionales de la enseñanza hasta su gestión política y el localizado en el nivel de las instituciones, que involucra los aspectos de la propuesta escolar en sus múltiples dimensiones. Si centra-

¹⁸ Nuevamente, sin ánimo de ir contra los docentes se trata de caracterizar una problemática tratando de pensar ese ausentismo porque se les dificulta llegar por diversas situaciones a las escuelas en contextos de pobreza urbana, por sus condiciones laborales y sociales, porque son profesores taxi, por la fatiga, el cansancio y el agotamiento que sufren que constituyen crónica de un relato anunciado.

¹⁹ El PROMSE tal como dice en la página del ministerio se aprobó en noviembre de 2003 el Modelo de Contrato de Préstamo por Decreto N° 615/03 y “paralelamente se inició la reformulación del Proyecto para adecuarlo a la nueva situación socioeconómica del país y a las políticas de la actual gestión, pero manteniendo en general los lineamientos originales, ya que una modificación total hubiera requerido la negociación de un nuevo Préstamo, con el consecuente retraso del inicio de la ejecución. Esto se reflejó en la división del Programa original en dos subprogramas: Subprograma I. Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, a ser ejecutado por el ME. Subprograma II. Expansión de la Infraestructura Escolar, a ser ejecutado por el MPFIPyS”. Ver <http://www.me.gov.ar/promse/>.

mos la mirada en el último nivel de intervención, este programa como política educativa pretende que las escuelas construyan sus propios proyectos recuperando experiencias productivas, involucrando los esfuerzos y capacidades de todos los actores comprometidos con la tarea de enseñar y los aportes de la comunidad. Así, *“las escuelas representan la voluntad del Estado de garantizar la igualdad educativa para todos los jóvenes, a través de una propuesta política y pedagógica convocante que propicie experiencias exitosas en el ámbito escolar”* (MECyT, 2007). Por ello, la igualdad educativa se construye con esfuerzos compartidos entre la política nacional, la política jurisdiccional y la micro política de la escuela. Los compromisos son colectivos que guían la intervención para recuperar la capacidad educadora e inclusiva de la escuela.

Como decíamos en el apartado anterior, el desafío educativo pasa a los individuos y a las instituciones quienes deben hacer uso responsable de su autonomía y su ampliada capacidad para proyectar y elegir. Los sujetos cobran nuevos sentidos en cuanto individuos activos que participan y se responsabilizan de su propio gobierno. Se transfiere muchas de las funciones hacia la comunidad y hacia la sociedad civil (Grinberg, 2006). El Estado sigue siendo responsable del gobierno y del financiamiento de la educación, pero se da, en términos de Foucault (1990), una suerte de “desinversión” o ahorro de energía, ya que se sirve de los propios sujetos para llevar adelante un gobierno más eficaz. De esta forma, se intensifica la política directa de intervención sobre determinadas zonas y personas “abyectas” como la underclass, los excluidos, marginales o como lo llamamos aquí, los sujetos en contextos de pobreza urbana. Así, para Rose (1997), los sujetos son reunificados en cuanto a sus capacidades y estrategias de su propio management. La responsabilidad ya no es de los otros sino la propia y la gestión se vuelve autogestión que se sucede como la “nueva episteme” (Grinberg, 2006: 70) *“porque ya no hay que decirle a los otros qué y cómo hacer. (...) Se crea, así, un sujeto de responsabilidad que ahora, en todos los niveles y espacios, hace política”* (p. 74). Se va configurando un sistema educativo que depende de la capacidad y acción de los individuos, quienes son llamados a producir su propio destino (Grinberg, 2006). Son los sujetos –directores, docentes, estudiantes y padres- quienes tienen que lidiar y buscar sus propios recursos²⁰ para, nuevamente, “sostener” la escuela y los procesos de escolarización.

²⁰ Esto más allá de los \$ 10.000 que el PROMSE le pueda o no otorgar a una escuela en cualquier parte del país por presentar un proyecto adecuado a su comunidad para poder financiar su estructura, su equipamiento y su material didáctico durante algunos años escolares.

Esta política va dirigida a las instituciones educativas que llevan adelante, a su vez, acciones de asignación de becas estudiantiles, implementación de proyectos institucionales, distribución de libros y bibliotecas escolares, acompañamiento y acciones tutoriales y creación de Centros de Actividades Juveniles, entre las más importantes acciones que se realizan como programas nacionales de inclusión escolar. Para dar otro ejemplo de las tensiones que se producen entre una política educativa que se pretende inclusiva y sus efectos en las prácticas, vayamos a uno de los programas que recién nombramos como es el Programa Nacional de Becas Estudiantiles. Elegimos este programa dado que a partir de 2001 se constituye en política centra y porque tuvo un gran crecimiento por la ampliación de la cantidad de becas a través del incremento presupuestario y de la disminución de la asignación a \$400 llegando a becar así a 375.000 alumnos con un monto de \$149.000.000 (Gluz, 2006: 40).

Este programa incluye para poder acceder a la beca –por tanto, para poder sostener la condición de regularidad para muchos de los estudiantes del país– los requisitos de nacionalidad, edad y rendimiento educativo. Si bien este programa *“entiende que el beneficio de las becas es la posibilidad que otorga el Estado a los jóvenes en situación de vulnerabilidad o de exclusión social y/o educativa, para garantizar la igualdad en el acceso y la permanencia en la escuela”* (MECyT, 2007), opera bajo mecanismos meritocráticos y/o discriminatorios que reproducen las condiciones de producción de la desigualdad social, es decir, no deja de ser una política asistencial de carácter focalizado porque, según Gluz (2006), tiene la impronta del ejercicio de la beneficencia, el riesgo de estigmatización de la población beneficiaria y la cultura de la sospecha por la que todo sujeto objeto de política social es sospechado de apropiarse indebidamente del beneficio. Nuevamente, si bien reconoce la incidencia de la vulnerabilidad socioeconómica sobre las posibilidades de estudiar, las desconoce en segunda instancia al sobreimprimir requisitos de éxito educativo para sostener el beneficio. A la vez, como indica Gluz (2006), una evaluación externa del Programa Nacional de Becas Estudiantiles *“presenta un panorama en el que si bien mejoran los niveles de retención, se observa que, según resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad de 9º año, las escuelas con PNBE obtuvieron resultados inferiores a aquellas sin PNBE de un mismo cuartil de nivel socioeconómico”* (p. 78).

En síntesis, cuando en las dinámicas cotidianas de las escuelas “coe-

xisten diversos sistemas de normas que son inconsistentes y a partir de una complejización del sistema de expectativas recíprocas que une a los diversos actores implicados en la cotidianidad de un establecimiento” (Noel, 2009: 40) es cuando los procesos de desorganización, desorientación y falta de rumbo son los que dominan e imperan en el desarrollo de esa escolaridad obligatoria, tal como reflexionaremos en el cierre de este artículo a continuación.

A modo de reflexiones finales: desorganización y desorientación institucional no significa destrucción de la institución escolar.

En el siglo XXI nos encontramos con un proceso de dismantelamiento de las burocracias rígidas que ha fragmentado las instituciones y, también, la forma de vida produciendo organizaciones más flexibles (Sennett, 2006), entre ellas se encuentra la escuela y aquello que sucede en su interior. Un rasgo central en las escuelas, tal como venimos relatando, es la falta de coordinación y de reglas claras (Grinberg, 2008; Kessler, 2002) que se producen a partir de las tensiones entre los marcos normativos y de regulación y las prácticas de la vida escolar cotidiana. No es raro escuchar a autoridades escolares decir que la imprevisibilidad es lo que los está conduciendo últimamente. Si la imprevisibilidad es lo que conduce a las escuelas, entonces lo previsible y lo esperado se deja de lado para dar lugar a los imprevistos, a lo inesperado y a lo repentino. Si bien hay una Ley Nacional de Educación, las propias contradicciones de un proceso de masificación del nivel con políticas que no acompañan dan cuenta de cómo en las escuelas se van gestionando como se puede, se va haciendo camino al andar y respondiendo a lo fortuito, sobre todo en aquellas que se ubican en contextos de pobreza urbana en el país.

Para unos será la superposición de distintas reglas (Kessler, 2002; Lewkowicz, y Corea, 2004) y para otros el “dejar hacer” de la escuela como forma de gobierno escolar en tiempos de management (Grinberg, 2008). Sin duda, las instituciones están llamadas a flexibilizarse, a funcionar dentro de la excepción y se hace muy difícil administrar la vida escolar. Frente a la rigidez que caracterizaba la administración del tiempo en la lógica de la disciplina, en el presente la desorientación impera en los pasajes entre las políticas

a las autoridades, de ellas a los docentes, de ellos a los estudiantes y de éstos a sus familias.

Entonces, la desorientación devenida en desorganización de las dinámicas cotidianas del hacer escuela implica pensar, por ejemplo, en los directores que ante la maraña de dificultades tratan de que la escuela funcione, en los directores que no saben si el problema son los estudiantes o los adultos de su colegio y en qué focalizar para mejorar la situación escolar o como llaman en el PROMSE a la propuesta o proyecto escolar, en los docentes que se quedan sin herramientas para regular la relación pedagógica o que no tienen capacitación suficiente para implementar las políticas educativas²¹, docentes que piden materiales y que luego no los utilizan, estudiantes que no saben a cuáles de todas las consigna responder, estudiantes que no saben a cuál de todas las autoridades obedecer, etc. La sensación es que, por momentos, los adultos y los estudiantes no saben qué hacen en la escuela porque están mareados ante tantos cambios y que se traduce en desorganización escolar como, por ejemplo, estudiantes con muchas horas libres, estudiantes que van y vienen de la escuela porque tienen horas entre cortadas, escuelas que no disponen de lo necesario para funcionar²².

En muchas de las escenas escolares cotidianas, reina la confusión y que *“la terminan pagando”* los propios estudiantes aún cuando en general ellos insisten por estar en la escuela (Langer, 2012). Si Kessler (2004) hace hincapié en que los adolescentes de sectores populares se expresan sobre la escuela secundaria en términos de *“aburrida, con reglas poco claras, desconectada de su realidad y escasamente formativa para el mundo del trabajo (...) a las que se suman los factores de desenganche y descontento particulares”* (p. 198), aquí nos referimos a los polos opuestos. Es decir, a estudiantes que van a la escuela pero que se encuentran con tal comedia de enredos que se van por confusión o vuelven a clases en que sus docente no van²³.

Las instituciones escolares pierden homogeneidad y coordinan objetivos contradictorios, por ejemplo: *“integrar grupos y fomentar la competen-*

²¹ El máximo exponente de esta situación es la política de Conectar Igualdad que reconociendo que los estudiantes no pueden acceder a computadoras logran que tengan una, pero que en la práctica cotidiana del aula no la pueden aprovechar porque sus docentes no tuvieron la capacitación suficiente para que ello se exprese en la planificación de sus clases o porque las computadoras no tienen el suficiente mantenimiento para que duren en el tiempo.

²² Como por ejemplo el agua, la luz adecuada, estufas o ventiladores.

²³ Tanto porque faltan con previo aviso o bien porque, simplemente, no habían ido ese día.

cia, exigir con criterios de justicia generales pero atenuarlos para alumnos con problemas sociales, aceptar la particularidad pero resguardar la homogeneidad" (Kessler, 2002: 23). Son los sujetos, estudiantes y docentes, que se dan cuenta de estos sentidos y sinsentidos que se producen en la escuela, en su organización o desorganización, orientación o desorientación, planificación o sin planificación y, también, con respecto a la disciplina y las normas escolares. Los estudiantes notan y hacen notar, se guardan o quedan callados ante infinidad de situaciones que acontecen en esas desorganizaciones institucionales y, en algún punto, esos sinsentidos que remarcan son las formas que adquieren los dispositivos pedagógicos en la actualidad.

Sin embargo, aquí discutimos las tesis conceptuales que sostienen la destrucción de la institución escuela, fundamentalmente a partir de la visión que los propios actores escolares y las realidades sociales educativas que podemos observar en el país expresan. Algunos estudios (Kessler, 2002 y 2004; Corea y Lewkowicz, 2004) plantean que cuando los contextos son pobres, la institución tiende a ser pobre e impotente para compensar la pobreza social. Así la hipótesis de la "desinstitucionalización" resulta para esos estudios fértil en la medida en que la mayoría de las instituciones escolares se presenta como si fueran hechas con "plastilina" (Kessler, 2002: 15) o como "galpones" (Corea y Lewkowicz, 2004) que adoptan la forma que le dan quienes la frecuentan. Si la escuela ya no es lo que era (Corea y Lewkowicz, 2004; Duschatzky, Farrán, y Aguirre, 2010) es necesario dejar de lado esos sentimientos de nostalgia por la escuela del pasado (Dubet, 2003), cuyos defectos son paulatinamente olvidados y en todo caso pensar a la escuela como una institución en crisis (Deleuze, 1995). Y si están en crisis:

"Lo que se está instaurando es un nuevo tipo de sanción, de educación, de vigilancia. Es previsible que la educación deje de ser progresivamente un compartimento estanco diferente del compartimento estanco profesional y que ambos desaparezcan en provecho de una terrible formación permanente, un control continuo que se ejercerá sobre el obrero-estudiante de secundaria o sobre el directivo-universitario" (Deleuze, 1995:147-148).

Caracterizar la crisis de la escuela en condiciones de pobreza urbana no nos impide pensar a la escuela como "*un espacio de interpretación e integración simbólica, de estructuración de proyectos y expectativas de vida para los*

jóvenes” (Salvia, 2008: 266), porque son los directores, docentes y estudiantes que pueden pensar proyectos de vida, establecer metas de futuro y definir sus propias identidades. De hecho, en las crisis subyace, como dice Pál Pelbart (2013), también, un gran potencial de transformación porque junto a la disolución padecida de la existencia, se da un esfuerzo vital de invención de una nueva forma de vida. Las crisis son las condiciones de posibilidad para una mutación subjetiva y existencial y, como dice Valenzuela (1984), ofrece “una oportunidad inédita para socializar el descontento” (p. 63). Son los sujetos –los adolescentes y jóvenes estudiantes, los docentes, los directores de las escuelas a las que nos hacemos referencia- que desarrollan capacidades para convivir con la crisis y ponen a funcionar los signos de esta crisis en otro registro. Optan por la sombra o por el deslizamiento sigiloso para denunciar la crisis, otros para hacer las paces con un sistema del que se sirven instrumentalmente. Tal como dice Reguillo (2012), “*asistimos a formas, a intentos de cerrarle el paso a la crisis, a diferentes luchas contra el estallidos de certezas, intentos todos de domesticar la imprevisibilidad que dicen disfrutar*” (p. 109).

La “población liminar” (Foucault, 2007), los desafiados, *los inútiles* para el mundo o los supernumerarios (Castel, 1996) están rodeados de una cantidad de situaciones caracterizadas por la precariedad y, también, por la incertidumbre del mañana o el experimentar el futuro, básicamente, como azar (Valenzuela, 1984). Estas condiciones promueven el crecimiento de la incertidumbre social a gran escala y el incremento de la fricción de lo incompleto (Appadurai, 2007), porque aparecen varias y variadas formas de tal incertidumbre creando una ansiedad intolerable con los bienes provistos por el Estado, desde la vivienda, la educación, la salud hasta la seguridad. Pero la pobreza o los pobres, para Benjamin (1987), es capaz de suplir y enfrentar la cantidad de humillaciones en las que los sujetos viven. Los pobres mantienen “*sus sentidos muy despiertos frente a cualquier humillación que le toque en suerte, y someterlos a una disciplina hasta que sus sufrimientos hayan abierto no ya el abrupto camino de la aflicción, que lleva cuesta abajo, sino el sendero ascendente de la rebeldía*” (Benjamin, 1987). En este sentido, para los sujetos en contextos de pobreza urbana la vida se presenta como una incertidumbre y sus luchas, elecciones y conflictos se convierten en sus principales fuentes diarias (Reguillo, 2012).

Despojados, empobrecidos, disminuidos, destruidos, perseveran en

su ser con una energía de indignación ante ese estado de cosas y esa miseria estructural, elaborando significados que denuncian o manifiestan en sus producciones las condiciones desiguales de vida y la opresión (Alabarces y Rodríguez, 2008). Son fugas, movimientos imperceptibles para los ojos que se detienen en grandes y totales transformaciones. Son líneas de fuga y movimientos imperceptibles que merecen cartografiarse, para “*politizar el malestar*” (Duschatzky, Farrán y Aguirre; 2010: 35) para buscar amparos contenedores y estableciendo una relación afirmativa con el propio malestar. Así, la población escolar -estudiantes, padres, docentes, directores- son especialmente sensibles a los síntomas de malestar social, político y cultural (González Calleja, 2009), que despliegan acciones no institucionalizadas y elaboran repertorios de acción muy diversificados.

Por ejemplo, podemos pensar en las demandas por educación por parte de los sujetos en los barrios en contextos de pobreza urbana²⁴, son luchas que sin duda se profundizan a partir de la crisis de 2001. Estas luchas son esenciales aquí para pensar no ya la reproducción de las estructuras sino cómo los directores, docentes, estudiantes y padres tratan de ser hábiles jugadores para eludir los procesos de desigualdad, exclusión y de fracaso escolar y, por supuesto, social. Los sujetos luchan por estar incluidos, porque la sociedad y sus instituciones puedan incluirlos y para ello ven a la escuela necesaria, importante y central en sus vidas. Por ello, la requieren, la necesitan, la usan hábilmente, hoy más que nunca.

Esa “segregación económica residencial” (Salvia, 2008: 66) de los contextos de pobreza urbana afecta con formas negativas y positivas al acceso a bienes y servicios públicos, tales como la educación, a la participación política ciudadana y a la vida comunitaria. Por ello, como dice Hunter (1998: 29), es necesario *repensar la escuela*, ya que la escuela presenta una “*realidad empobrecida, conjuntada a partir de tecnologías morales y gubernamentales dis-*

²⁴ Destacar cómo los sujetos demandan, reclaman y luchan por espacios de educación formal dentro de las villas miseria o bien cerca de ellas (Grinberg, 2006) es central para pensar en procesos de desmercantilización de la educación en contextos de pobreza urbana. Santillan (2006) describe cómo “*los grupos familiares realizan importantes esfuerzos para que los niños cumplan con su formación básica. Las acciones en torno a la escolarización, sostenidas cotidianamente y en el marco de magras condiciones materiales, incluye entre otros la preocupación de muchos adultos por cubrir las necesidades de vestimenta básicas para que los niños puedan asistir a la escuela, la utilización de una proporción del cobro del subsidio estatal por desocupación para la compra de útiles (...) Estas acciones y estrategias aluden al carácter activo de muchos padres en temas ligados a la educación y la construcción de demandas específicas*” (p. 380).

ponibles. *La escuela así presentada es un instrumento de gobernación social la cual establece la igualdad como un fin a conseguir y no como punto de partida para cualquier acto de aprendizaje*” (p. 68). Así, se procura contribuir a pensar la escuela, no como un no lugar, sino, justamente como un espacio de inclusión para todos los sujetos, evitando los procesos de exclusión y discriminación basados en el desconocimiento, la intolerancia, la desorganización que los dispositivos pedagógicos están configurando.

Dejar de hablar de culpas docentes, de malas escuelas, de reproducción escolar es una posibilidad de agudizar, profundizar y problematizar la mirada por aquello que está aconteciendo y cuáles son los problemas que en la escuela se están produciendo hoy. Dejar de hablar de la destitución, del desfundamiento, de la caída, de la declinación y del desdibujamiento, de cómo la legitimidad de la escuela y de su cultura se ha derrumbado porque la escuela perdió su carácter sagrado (Dubet, 2004) y de cómo la escuela pública ya no tiene la fuerza que supo tener en otras épocas o que ya no está en condiciones de cumplir con las nuevas expectativas sociales (Tenti Fanfani, 2011: 66) se hace necesario para buscar figuras afirmativas para pensar la escuela y “*agudizar nuestra mirada para ver qué potencialidades puede surgir de este nuevo escenario*” (Duschatzky, Farrán y Aguirre, 2010: 127).

Bibliografía Citada

- Adelantado, J. (1998) “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”. En *Revista Mexicana de Sociología*. Año LX. N° 3. México: Universidad Autónoma de México.
- Alabarces, P. y Rodríguez M. G. (Comp.) (2008) *Resistencias y mediaciones. Estudios sobre cultura popular*. Paidós: Bs. As.
- Althusser L. (1975) *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Bs. As. Nueva Visión.
- Appadurai, A. (2007) *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*. Ensayo Tus Quets editores: Barcelona.
- Apple, M. (2002) *Como “dios manda”. Mercados, niveles, religión y desigualdad*. Temas de educación/ Paidós: Bs. As.

- Baquero, R. y Terigi, F. (1996) "En búsqueda de una unidad de análisis del aprendizaje escolar". En *Dossier "Apuntes pedagógicos" de la Revista Apuntes. UTE/ CTERA*.
- Benjamin, W. (1987) *Dirección única*. Madrid. Ed. Alfaguara
- Beccaria L. y Serino L. (2001) "La baja calidad del empleo en los noventa". En *Revista Enoikos N°18*. Facultad de Ciencias Económicas. Bs. As.
- Bonnet, A. (2011) *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*. Ediciones el continente.
- Boron, Atilio (2003) *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- Braslavsky C. (1985) *La discriminación Educativa en Argentina*. Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano.
- Bonnet, A. (2011) *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*, Bs. As., Peña Lillo / Continente.
- Borzese D. y Bottinelli L. (2005) "Inclusión con calidad educativa para todos los jóvenes. Algunos datos para la reflexión y la acción". En *Adolescentes e inclusión educativa. Un derecho en cuestión*. Noveduc: Bs. As.
- Britos, N. (2003) "Astucias de la razón neoconservadora: del silencioso desplazamiento de los derechos a las obligaciones en el campo de la asistencia social". En Britos, Caro, Carrizo, Echavarría, Hunziker, Rufinetti, *Teoría Crítica de la Ciudadanía. Notas para una política democrática*, Letras de Córdoba, Córdoba.
- Calderón Vázquez, F. J. (2008) *Las políticas públicas en la encrucijada: Políticas sociales y competitividad sistémica*. Málaga. Disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/391/#indice>
- Carli, S. (1999) *De la familia a la escuela. Infancia, socialización y subjetividad*. Santillana: Buenos Aires.
- Castel R. (1996) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Bs. As, Paidós.
- Corea S. y Lewkowicz I. (2004) *Pedagogía del aburrido. Escuelas destituidas, familias perplejas*. Bs. As., Ed. Paidós.
- Crosta, F. (2007) "Heterogeneidad en el acceso a la educación media y el trabajo infantil". En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. Vol. 15 (6). Pp. 1- 37.

- Deleuze G. (1995) "Post-scriptum sobre las sociedades del control". En *Deleuze G. Conversaciones 1972-1990*. Valencia, Pre-Textos.
- Dubet F. (2004) ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? En: Tenti Fanfani E., *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. IIPE. Bs. As.
- Duro, E. (2005) "Ideas preliminares para el fortalecimiento y la construcción de políticas públicas para adolescentes". En *Adolescentes e inclusión educativa. Un derecho en cuestión*. Noveduc. Bs. As.
- Duschatzky, S., Farrán, G. y Aguirre, E. (2010) *Escuelas en escena. Una experiencia de pensamiento colectivo*. Paidós: Buenos Aires.
- Dussel I. (2011) "La escuela media y la producción de la desigualdad: continuidades y rupturas". En *Tiramonti G. y Montes N. (Comp.) (2011). La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Manantial-Flacso. Bs. As.
- Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Ediciones Alfons de Magnánim: Valencia.
- Ezpeleta, J. y Rockwell, E. (1983) "Escuela y clases subalternas". En *Cuadernos Políticos*, Número 37, México, D.F., Editorial Era, pp.70-80.
- Falconi, O. (2004) "Las silenciadas batallas juveniles: ¿Quién está marcando el rumbo de la escuela media hoy?". En *KAIROS, Revista de Temas Sociales*. Universidad Nacional de San Luis. Año 8 – N° 14 (Octubre /2004). Disponible en <http://www.revistakairos.org/k14-archivos/Octavio%20falconi.pdf>.
- Feito, R. (2006) *Otra escuela es posible*. Siglo XXI: Madrid.
- Feito, R. (2010) *Sociología de la educación secundaria*. Editorial Grao: Barcelona.
- Fernández de Kirchner, C. (2013) Discurso presidencial en la inauguración de las sesiones ordinarias del Congreso. Ver en <Http://www.presidencia.gob.ar/discursos/26370-inauguracion-del-131o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>
- Foucault M. (1989) *Vigilar y castigar*. Siglo XXI. Bs. As.
- Foucault, M. (1990) *Tecnologías del Yo. En Tecnologías del Yo. Y otros textos afines*. Pensamiento contemporáneo 7. Paidós/ I.C.E – U.A.B, Barcelona.

Foucault, M. (2007) *Nacimiento de la biopolítica*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As.

Gluz, N. (2006) La construcción socioeducativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media. IIPÉ-UNESCO: Bs. As.

González Calleja, E. (2009) *Rebelión en las aulas. Movilización y protesta estudiantil en la España contemporánea. 1865-2008*. Alianza Editorial: España.

Grinberg S. (2006) “Gubernamentalidad, vida escolar y violencia en emplazamientos urbanos marginales”. En *Claroscuro, Revista del Centro de Estudios sobre Diversidad Cultural*. Año V. N° 5. Facultad de Humanidades y Artes. UNR.

Grinberg S. (2008) *Educación y poder en el siglo XXI. Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades de gerenciamiento*. Ed. Miño y Dávila. Bs. As. – Argentina.

Grinberg, S. y Langer, E. (2012). “Education and Governmentality in Degraded Urban Territories: From the Sedimented to the Experience of the Actual”, in *Surviving economic crises through education*, Sydney: Peter Lang Publishing.

Hunter I. (1998). *Repensar la escuela*. Barcelona, Ed. Pomares.

Jacinto C. (2011). “Políticas públicas, trayectorias y subjetividades en torno a la transición laboral de los jóvenes”. En *Tiramonti G. y Montes N. (Comp.) (2011). La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Manantial-Flacso: Bs. As.

Kessler G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. UNESCO. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Bs. As.

Kessler, G. (2004). *Sociología del delito amateur*. Paidós/Tramas sociales: Buenos Aires.

Langer, E. (2012). “Siempre hay algún motivo para ser rebelde. Consecuencias escolares de prácticas de resistencia de estudiantes en contextos urbanos pobres”. En *III Reunión Nacional de Investigadoras/es en Juventudes Argentina. “De las construcciones discursivas sobre lo juvenil hacia los discursos de las y los jóvenes”*. Universidad Nacional del Comahue: Viedma.

Lindenboim J. (2001) “Mercados de trabajo urbanos en la Argentina de los 90”. En *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo*. Facultad de Ciencias Económicas- UBA. Bs. As.

Litichever, L. y Núñez, P. (2011) “Cultura política en la escuela media: diferentes anclajes de la experiencia escolar juvenil”. En *Tiramonti G. y Montes N. (Comp.) (2011). La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Manantial-Flacso: Bs. As.

Llinás, P. (2012) “La formación política en escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires como dinámica de fragmentación escolar”. En *Jornadas de jóvenes investigadores en educación*. Bs. As.

Llomovatte, S. y Langer, E. (2003) “La escuela media Argentina como productora de identidades multiculturales. La Ciudad de Buenos Aires”. En *International Sociological Association (ISA) Midterm Conference Europe 2003, Sociology of Education. Critical Education & Utopía. Emergent Perspectives for the 21 Century*. Lisboa – Portugal: Univesidade Lusófona de Humanidades e Tecnologías.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) (2005). *Programa Nacional de Inclusión Educativa TODOS A ESTUDIAR*. Lineamientos Generales. Disponible en <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/95199/EL002561.pdf?sequence=1>. Consultado el 13 de Mayo de 2013.

MECyT (2007) “Las orientaciones para la elaboración de los Proyectos de mejora de la propuesta escolar para los establecimientos participantes del Promse”. Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional: Bs. As.

Miller P. y Rose N. (1990) “Governing Economic Life”. En *Economy and Society 23*. Routledge. London.

Narodowsky, M. (1994) *Infancia y poder. La conformación de la pedagogía moderna*. Aique: Bs. As.

Narodowsky, M. (2006) Adultos y adolescentes. Reordenar el desorden. En Clarín disponible en <http://www.servicios.clarin.com/notas/jsp/v7/notas/impimir.jsp?pagid=1142718>

Noel, G. (2009) *La conflictividad cotidiana en el escenario escolar. Una pers-*

pectiva etnográfica. UNSAM Edita: Buenos Aires.

Núñez, P. (2012) “Haciendo “política” en la escuela. Tensiones entre las sensibilidades juveniles y las propuestas de política pública”. En *Jornadas de jóvenes investigadores en educación*. FLACSO: Bs. As.

Pál Pelbart, P. (2010) “Una crisis de sentido es la condición necesaria para que algo nuevo aparezca”. Disponible en <http://blogs.publico.es/fueradelugar/category/peter-pal-pelbart>. Consultado el 4 de febrero de 2013.

Panaia M. (1991) *El trabajo negro en la Argentina*. Colección Cuadernos. Instituto de Investigaciones. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Bs. As.

Redondo, P. (2004) *Escuelas y pobreza. Entre el desasosiego y la obstinación*. Paidós: Buenos Aires.

Reguillo, R. (2012) *Culturas juveniles. Formas políticas del desencanto*. Siglo veintiuno editores: Buenos Aires.

Riquelme, G. (2004) La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público. Miño y Dávila editores: Bs. As.

Rose N. (1997) “El gobierno en las democracias liberales avanzadas: del liberalismo al neoliberalismo”. En *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura*. (Traducción Julia Varela). Barcelona.

Salvia A. (2008) *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la argentina*. Ed. Miño y Dávila: Bs. As.

Santillán, L. (2006) “La construcción social del problema de la educación: un estudio antropológico desde la perspectiva y los modos de vida de los grupos familiares”. En *Intersecciones en Antropología*. N° 7. Pp. 375-386. UNCPBA – Argentina.

Sennett, R. (2006) *La cultura del nuevo capitalismo*. Anagrama, Barcelona.

Silberman-Keller, D.; Bekerman, Z.; Giroux, H. y Burbules, N. (2011). *Cultura popular y educación. Imágenes espejadas*. Miño y Dávila Editores: Buenos Aires.

Soldano, D. (2008) “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”. En *Ziccardi Alicia (comp) (2008). Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI Siglo de Hombres Editores*. Co-

lección Clacso-Crop. Bogota.

Tedesco, J. C. (1995) *El nuevo pacto educativo: educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna.* Madrid: Anaya.

Tedesco, J. C. y Tenti Fanfani, E. (2002) *Nuevos tiempos y nuevos docentes.* IIPE: Bs. As.

Tenti Fanfani, E. (2003) *La educación media en Argentina: desafíos de la universalización.* En E. T. Fanfani (Comp.) *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso.* Fundación OSDE-UNESCO-IIPE. Editorial Altamira.

Tenti Fanfani E. (2011) “La enseñanza media hoy: masificación con exclusión social y cultural”. En *Tiramonti G. y Montes N. (Comp.) (2011). La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación.* Manantial-Flacso. Bs. As.

Terigi, F. (2009) “El fracaso escolar desde la perspectiva psicoeducativa: hacia una reconceptualización situacional”. En *Revista Iberoamericana de Educación.* N° 50, pp. 23-39

Tiramonti, G. (2005) *La nueva configuración fragmentada del sistema educativo.* Mimeo/ FLACSO: Buenos Aires.

Tiramonti G. (2011) “Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas. En *Tiramonti G. y Montes N. (Comp.) (2011). La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación.* Manantial-Flacso. Bs. As.

Valenzuela, E. (1984) *La rebelión de los jóvenes. Un estudio sobre anomia social.* Ediciones Sur. Santiago-Chile. 1984

Páginas de Internet Citadas

www.redligare.org.

<http://www.me.gov.ar/promse/>.

Presentación de los autores

M. Valeria Albardonado es Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente, es Maestranda en Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Nacional de Quilmes. Se desempeña como Asistente de Docencia en el Departamento de Salud Colectiva de la Carrera de Medicina, también en la Carrera de Enfermería de la Universidad Nacional del Comahue y como Ayudante Regular en la Carrera de Comunicación Social de la misma universidad. Sus líneas de investigación confluyen en el cruce Comunicación, Salud y Educación.

Marcela Concha Toro, es Trabajadora Social y Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad del Bío Bío, Sede Chillán, Chile. También es Magister en Salud Pública con mención en Salud Familiar, por la Facultad de Ciencias de la Salud y de los Alimentos de la misma Casa de Estudios Superiores. Se desempeña como Académica del Departamento de Ciencias Sociales y de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad del Bío Bío. Sus líneas de investigación están enfocadas en temáticas vinculadas con Familia, Salud, Educación, y Trabajo Social como disciplina y profesión.

Mariana Giaretto es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata, Magíster en Teoría y Metodología de las Ciencias Sociales por CLACSO/FLACSO. Se desempeña como Profesora Adjunta Regular en el Dpto. de Ciencias Políticas y Sociales, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue. Sus líneas de investigación

están relacionadas con la sociología urbana, focalizando en el análisis de las relaciones entre Estado y tomas de tierras.

Juan Manuel Diez Tetamanti es Profesor y Licenciado en Geografía, por la Universidad Nacional de Mar del Plata, Doctor en Geografía por la Universidad Nacional del Sur. Se desempeña como Profesor Adjunto Regular en el Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Es Becario Posdoctoral del CONICET en donde trabaja la temática «Nuevas contradicciones intervinientes en el ordenamiento territorial de Comodoro Rivadavia en el marco de un espacio derivado de la explotación petrolera». Sus líneas principales de trabajo se aplican a la geografía de la accesibilidad, la interdependencia espacial y el aislamiento espacial.

Pablo Schleifer es Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades con Mención en Sociología por la Universidad Nacional de Quilmes y Doctorando en la misma Universidad. Se desempeña como Profesor Adjunto en la carrera de Comunicación Social de la Universidad Nacional del Comahue. Sus temas de investigación están relacionados con la sociología de la comunicación y con las Políticas de Comunicación y Cultura.

Eduardo Langer es Licenciado en Ciencias de la Educación por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Ciencias Sociales con mención en Educación por la FLACSO/Argentina, Doctorando en la Universidad de Buenos Aires y Becario de Postgrado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Se desempeña como Profesor de Sociología de la Educación por la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, la Universidad Nacional de General San Martín y la Universidad de Buenos Aires. Sus temas de investigación en esas universidades se refieren a las relaciones entre gubernamentalidad y educación desde el campo crítico de la sociología de la educación a través del estudio de los dispositivos pedagógicos atendiendo, especialmente, a las prácticas de resistencias de estudiantes y a los procesos de regulación de conductas tal como se presentan en las tramas peculiares de la vida escolar en el nivel secundario.

Se terminó de imprimir en octubre de 2013
en **PubliFadecs**

Departamento de Publicaciones
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Nacional del Comahue
General Roca, Río Negro, Argentina.

publifadecs@hotmail.com