

# Gg

**Punto Seguido**  
Revista de Gestión Gubernamental

ISSN 2796-7107

AÑO V  
JUNIO  
DE 2025

NÚMERO

**5**

Situación de calle: irrupción de la temática y su construcción en la agenda

Ellas Hacen y el desafío del cuidado: ¿cuánta perspectiva de género hay en las políticas públicas?

De la moratoria previsional a la jubilación de amas de casa. “Nuevos sentidos, nuevos derechos” a partir de la sanción de la Ley N° 25994 en Argentina

Ley N° 27275 de Acceso a la Información Pública. Un derecho en peligro

La pandemia de COVID-19 y el reclutamiento de personal de salud para las UTI en Argentina. Una visión de jefes de servicio

Cómo se construye una amenaza. Ruptura de paradigma en la política de asilo en la Argentina

Acumulación de capital y rol del Estado. Contradicciones y compatibilidades en el estructuralismo latinoamericano y la teoría del sistema-mundo

## **Gg. Punto seguido-Revista de Gestión Gubernamental**

**Año V** | N° 5 | junio de 2025

© 2025, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2025, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

**ISSN:** 2796-7107



Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Directora General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**

División Diseño Gráfico Editorial: **Jorge Otermin**

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

Coordinación editorial: **Paula D'Amico**

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

**Mariangeles Carbonetti y Laura González**

## **staff**

Director: **Juan Erbin**

Coordinador editorial: **Arturo Trinelli**

Publicación electrónica - distribución gratuita

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



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc) Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

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



**Gg. Punto seguido**-REVISTA DE LA LICENCIATURA EN GESTIÓN GUBERNAMENTAL  
AÑO V | N° 5 | JUNIO DE 2025

## Índice

<b>Editorial</b> Arturo Trinelli	<b>5</b>
ARTÍCULOS	
<b>Situación de calle: irrupción de la temática y su construcción en la agenda</b> Camila Seijas	<b>9</b>
<b>Ellas Hacen y el desafío del cuidado: ¿cuánta perspectiva de género hay en las políticas públicas?</b> Ana Carla Bianchi	<b>17</b>
<b>De la moratoria previsional a la jubilación de amas de casa. “Nuevos sentidos, nuevos derechos” a partir de la sanción de la Ley N° 25994 en Argentina</b> Verónica Lanzette	<b>31</b>
<b>Ley N° 27275 de Acceso a la Información Pública. Un derecho en peligro</b> Candela Ferreyra	<b>45</b>
<b>La pandemia de COVID-19 y el reclutamiento de personal de salud para las UTI en Argentina. Una visión de jefes de servicio</b> Fernando Daniel Berdaquer Ferrari	<b>51</b>
<b>Cómo se construye una amenaza. Ruptura de paradigma en la política de asilo en la Argentina</b> Alfredo López Rita	<b>63</b>
<b>Acumulación de capital y rol del Estado. Contradicciones y compatibilidades en el estructuralismo latinoamericano y la teoría del sistema-mundo</b> Arturo Trinelli	<b>73</b>



# Editorial



*Arturo Trinelli\**

Una nueva edición de *Gg. Punto seguido-Revista de Gestión Gubernamental* nos convoca a temas sobre gestión y políticas públicas, en un momento donde la reflexión sobre el poder transformador del Estado y los alcances de sus instrumentos parecen convocar al replanteo de principios como justicia social, bienestar, ambiente, solidaridad intrageneracional, cuidados y otra serie de acuerdos que dábamos por hechos hasta no hace mucho tiempo.

En efecto, podríamos afirmar que esta nueva publicación nos encuentra atravesando una crisis en los efectos distributivos del Estado, un fenómeno que no es solamente argentino sino global. Expresiones anti Estado o, más generalmente, anti sistema, han cobrado un especial énfasis en todo el mundo. Incluso podría decirse que partidos históricamente democráticos han abandonado su tradicional moderación para asumir posturas más extremas y actuar en los márgenes, pulverizando, en mayor o menor medida, algunos consensos básicos que se tenían hasta aquí.

Es una crisis de provisión de bienestar lo que parece hoy envolver la gran apatía que hay hacia el estado y la democracia. Acaso como un animal que se muerde la cola, la desmejora distributiva lesiona la ilusión de la movilidad social, que es un anhelo especialmente posible en regímenes democráticos. Así, es todo el sistema de valores el que entra en crisis. Ser disruptivo o revolucionario, como nos recuerda

\* Coordinador editorial de *Gg. Punto seguido-Revista de Gestión Gubernamental*. Docente de la UNPAZ, la UBA y de FLACSO Argentina.

Pablo Stefanoni, ya no pasaría entonces por transformar la realidad, como fue siempre, sino por conservarla. De ahí que, aunque vaya en contra de su génesis histórica, pareciera que lo revolucionario hoy es ser conservador.

En ese contexto, el Estado pasa a ser el eje de todos los males. Sabido es que los sectores dominantes son escasamente visibilizados en situaciones de crisis. El 2001 no los incluyó en el “que se vayan todos”, o al menos no se hicieron cargo de ese clamor por un *reseteo* general. Su falta de compromiso con el pago de impuestos colabora en este círculo vicioso: los super ricos diseñan sus patrimonios de forma tal de tributar lo menos posible; esa realidad condiciona el fondeo estatal, que pierde potencia distributiva al contar con menos ingresos y vuelve mucho más regresiva la recaudación. La consecuencia, por lo tanto, es obvia: concentración de la riqueza en la cúspide y una mayoría cada vez más desposeída, convirtiendo al Estado en un presunto Leviatán que atenta contra la libertad individual y restringe derechos frente a la percepción generalizada de que fortalecer al Estado no sirve para nada. El consecuente relato del *self made man* que se desprende desde esta lógica lo responsabiliza de obtener el desarrollo personal, no de facilitarlo.

Así, imbuidos de esta narrativa anti derechos, que en la Argentina de Milei tiene su expresión máxima desde la cúpula del poder, se inscribe la publicación de este número, con artículos sobre diferentes temáticas que tienen, como denominador común, problematizar el rol del Estado y su responsabilidad como nivelador de inequidades múltiples.

Un efecto muy visible para todo aquel que transite el espacio público es la cantidad de gente en situación de calle. En esto de parecer disruptivo y políticamente incorrecto, pareciera ser legítimo culpabilizar a quien reside en la calle antes que confrontarnos con una realidad incómoda y desigual. Por lo tanto, es mejor evitar el análisis de sus grandes determinantes (desigualdades múltiples, pobreza extrema, salud mental, concentración de la riqueza) e intentar ganar adhesiones con propuestas efectistas como “barrer la calle” o plantear lugares de confinamiento. Sin embargo, si se asume que la política pública debe dar respuestas y hacerse cargo de la contención de personas que necesitan del Estado para salir de dicha condición, probablemente resulte más útil problematizar esta realidad, encontrar sus causas generales, proponer soluciones y encarar un trabajo gradual donde el compromiso sea un activo ineludible. Camila Seijas nos invita a reflexionar al respecto, recuperando el trabajo de organizaciones sociales que asumen esta responsabilidad en la que el Estado argentino defeciona, y convocar a un replanteo sobre la discontinuidad que las agendas en materia de vivienda y asistencia están teniendo para paliar esta situación.

En “Ellas hacen y el desafío del cuidado: ¿cuánta perspectiva de género hay en las políticas públicas?” Ana Carla Bianchi discute una de las dimensiones de la desigualdad más persistente e invisibilizada, como lo es el trabajo de cuidado no remunerado que implica una barrera de acceso a trabajos mejor pagos para las mujeres. Con avances en los últimos años, al menos en lo que supone la cuantificación y problematización de esta realidad oprobiosa, se trata de un aporte significativo para reflexionar en circunstancias donde pareciera transitarse un *loop* que convoca a discutir verdades arraigadas y realidades obvias, acaso como si fueran parte de una “batalla” a librar. Así lo entiende Bianchi, para quien el

componente cultural es central en la transformación de la sociedad en tanto las instituciones por sí solas no pueden adaptarse al ritmo de los cambios sociales. Esta conclusión nos impone un desafío para pensar desde las Ciencias Sociales: ¿son las políticas públicas las que moldean el conflicto social o, por el contrario, el conflicto social el que condiciona las políticas? ¿Cuáles son los mejores incentivos para transformar y operar sobre estas desigualdades? La autora va a concluir que de lo que se trata es de reconocer el valor del cuidado distribuyendo de manera equitativa las responsabilidades asociadas a este ámbito entre los géneros, cuestionando las estructuras que perpetúan la división sexual del trabajo, de forma de construir sociedades más igualitarias.

En esa línea también podemos ubicar el trabajo de Verónica Lanzette, “De la moratoria previsional a la jubilación de amas de casa. ‘Nuevos sentidos, nuevos derechos’ a partir de la sanción de la Ley N° 25994 en Argentina”, un artículo todavía más relevante de leer en momentos donde el gobierno nacional ha resuelto el fin de la moratoria y se encamina a promover una reforma previsional, con efectos seguros en la edad jubilatoria y en la convalidación de haberes en proporción a aportes realizados. De avanzar, es sabido que estas propuestas afectarían especialmente a las mujeres, por lo que el planteo de Lanzette es central en este momento. “El género es un constructo social y una categoría que estructura las trayectorias sociales”, nos recuerda la autora, al tiempo que destaca cómo persisten retos en materia de brechas muy arraigadas en el mercado de trabajo y en la sobrecarga de tareas de cuidados que las mujeres sostienen en el hogar.

El acceso a la información pública constituye un puntal de toda democracia liberal. También sabemos, desde los trabajos de Guillermo O’Donnell, que las transiciones a la democracia en América Latina implicaron regímenes políticos que combinaron la existencia de democracias formales con nichos de autoritarismo, cristalizando aquello que el autor llamó “democracias delegativas”: regímenes que cumplían con todos los requisitos de una democracia formal (independencia de poderes, elecciones periódicas, despenalización de la opinión política) pero donde la convocatoria al voto implicaba al mismo tiempo delegar en los elegidos amplias facultades sin demandar rendición de cuentas (*accountability*), lo que afectaba la transparencia y cristalizaba una ciudadanía de “baja intensidad”. El resultado lo conocemos: sujetos menos conscientes de sus derechos y, por ende, con menor capacidad de demandarlos o hacerlos cumplir. El aporte que nos hace Candela Ferreyra es muy ilustrativo al respecto: la autora analiza la Ley N° 27275 de Acceso a la Información Pública, y cómo desde la asunción de Javier Milei se ha violentado este derecho, al punto tal de periodistas debiendo “rankear” para asistir a conferencias de prensa, dar por verosímiles entrevistas amañadas o convalidar nuevos criterios para solicitar información pública, dejando de lado lo que incomoda al poder. Así vemos cómo se violenta la transparencia en un gobierno que dice combatir la corrupción y las prácticas espurias de la “vieja política”.

En línea de pensar lo estructural y plantear el largo plazo frente a una realidad que desafortunadamente nos empuja todo el tiempo a discutir lo inmediato, Fernando Daniel Berdaguer Ferrari analiza el reclutamiento de personal de salud para las unidades de terapia intensiva en Argentina durante la pandemia. El autor ilustra aquel contexto, donde el personal de salud recibía múltiples reconocimientos por sostener una labor tan indispensable en un momento tan crítico, pero realiza un planteo más

de fondo: nos invita a analizar si no estamos frente a la necesidad de repensar la salud en términos sistémicos, no solamente mejorando las condiciones generales del personal, sino aspirando a reformas que fortalezcan al Estado como proveedor de servicios públicos indispensables.

Si el rol del Estado está en discusión en todo el mundo, y sus políticas parecen tener menores efectos distributivos, las migraciones –especialmente en condición irregular– emergen como resultado inmediato de esas desigualdades múltiples, al tiempo que interpelan la decisión soberana que tienen los Estados para decidir la permanencia en sus territorios. Las expresiones ultra derechistas en muchas partes del mundo tienen allí un objetivo claro, responsabilizando a los inmigrantes por la falta de trabajo, el aumento de la inseguridad y la saturación en la prestación de algunos servicios básicos, lo que aumenta la conflictividad social y alimenta una narrativa de enfrentamiento. En ese marco, Alfredo López Rita aporta toda su experiencia como ex presidente de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) en Argentina y analiza cómo, al tiempo que las políticas de refugio se han ido endureciendo en todo el mundo, enfrentamos el desafío de trabajar en una perspectiva de seguridad ciudadana. El autor nos invita a entender este principio no solo desde el resguardo de fronteras, sino como el respeto a derechos humanos dentro de un Estado, lo que es especialmente necesario recuperar en un contexto donde recibimos todo el tiempo imágenes de deportaciones forzosas en países que, hasta aquí, habían hecho culto de la inmigración y la coexistencia relativamente fraterna entre poblaciones de diferentes procedencias.

Finalmente, y siguiendo con un denominador común que tienen todos los artículos presentados en este número, Arturo Trinelli analiza la incidencia del Estado en el desarrollo desde dos perspectivas teóricas muy extendidas en la literatura especializada: el sistema-mundo y el estructuralismo latinoamericano. Así, de la mano de los padres fundadores de estas corrientes (Immanuel Wallerstein y Raúl Prébisch, respectivamente) y de muchos de sus intérpretes posteriores, intenta rastrear cómo dialogan y qué hoja de ruta plantean estos enfoques para sostener procesos de desarrollo en los países que hoy llamaríamos emergentes. Con todo, es un trabajo que nos propone pensar el desarrollo desde los condicionantes materiales y éticos de un mundo globalizado y en tensión, donde el desafío como científicos sociales no sea resignarnos a esta realidad sino formarnos y actuar para transformarla.

# Situación de calle: irrupción de la temática y su construcción en la agenda



Camila Seijas\*

## Introducción

Si bien la situación de calle es una problemática histórica, cronológicamente comienza a mencionarse como concepto en el mundo hace relativamente poco y, en nuestro país, en el cambio de siglo, en un escenario donde la irrupción del neoliberalismo y sus consecuencias se materializaban en la profundización de la pobreza y las desigualdades. En este contexto es que se despliega con más fuerza y volumen el tema en el *ámbito público*, no solo desde lo simbólico, sino desde su literalidad. Por tanto, aumenta la posibilidad de acción por parte del Estado. Dice Aguilar Villanueva que la formación de la agenda “evidencia la salud o enfermedad de la vida pública” (1993: 27) siendo esta la palanca de diagnóstico y evaluación para la resolución o no del quehacer estatal.

Asimismo, y no menor, la construcción social de las personas en situación de calle se elabora en el colectivo como imagen negativa respecto al desarrollo de la vida diaria. Cabrera (2010) expone que las personas en situación de calle resultan muchas veces emparentadas desde el “profundo desconocimiento, prejuicio y generalización” a “situaciones de privación, falta de oportunidades, desempleo, abandono, desórdenes mentales, alcoholismo y/o drogodependencia, e históricamente caracterizada como refractaria al trabajo y puerta de entrada al mundo del delito” (2010: 316), individualizando la problemática e invisibilizando el colectivo y el fenómeno.

\* Maestría en Políticas Sociales (UBA).

Podemos decir que, en el momento en que comienza a recorrer lo público de las urbes con una mayor impronta, que suscita mayor atención y a ser considerado de interés general, también empieza a sucederse una mayor demanda de resolución no solo por parte de quienes se encuentran efectivamente en situación de calle, sino por una mayor parte de la población bajo la consigna de inseguridad. Esto ejemplifica la idea de que la conflictividad actual o potencial de un asunto en la comunidad política es el factor que favorece su expansión y difusión (Aguilar Villanueva, 1993).

Es en este contexto que la agenda estatal comienza sutilmente a reflejar la temática como cuestión social problematizada, llamando la atención de las diferentes instituciones estatales en sus distintos niveles y poderes (Oszlak y Gatman, 2007). Un ejemplo de esto es la sanción, reglamentación y puesta en práctica del Programa Buenos Aires Presente durante el segundo semestre del año 1999, circunscripto a la Ciudad de Buenos Aires Si bien mayormente habla de familias en *riesgo social*, entre su población objetivo dentro de uno de sus dispositivos de atención se encuentran las *personas en situación de calle y/o abandono*.

Los años subsiguientes darán lugar al debate conceptual del tema y, paralelamente, muta la situación coyuntural en términos socioeconómicos, a una mejora general respecto a la satisfacción de necesidades básicas, las oportunidades de acceso a la vivienda y el eje laboral. En este escenario, merma la demanda constante de los actores involucrados, mas la misma se torna más específica. Durante este período, son las organizaciones sociales las que toman protagonismo en la puja por la respuesta estatal respecto a la problemática, logrando con más ímpetu que el tema pase de estar de la *agenda pública* a la *agenda gubernamental* (Aguilar Villanueva, 1993).

Retomando a Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984), Luis Aguilar Villanueva distingue entre la agenda *sistémica, pública, constitucional* y la *institucional, formal o gubernamental*. La primera está construida por todas las cuestiones que los integrantes de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y cómo éstas se encuentran dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente: “toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica”. La segunda la define como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (Aguilar Villanueva, 1993: 31-32), constituyéndose en agenda institucional a cualquier nivel, siempre que sea aceptado por un organismo gubernamental. Es decir, la problemática de situación de calle toma relevancia, incluyéndose en el deber de acción del Estado.

Una de las estrategias más relevantes dentro de la *agenda pública* fue el inicio del Censo Popular de Gente en Situación de Calle, originado en el año 2017 desde las organizaciones de la sociedad civil, esbozando una primera sistematización y diagnóstico real de la situación en la Ciudad de Buenos Aires, que luego toma carácter anual y exige respuestas en función de un conocimiento de situación más acabado.

Su paso a la *agenda institucional*, es decir, el momento en el que el gobierno ha definido su decisión de intervención y se compromete a la actuación, tiene su máxima expresión jurídica y burocrática en las siguientes: Ley N° 13956 de la Provincia de Buenos Aires (2009): creación del Programa de Asistencia

Integral para Personas en Situación de Calle; Ley N° 3706 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010): Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la situación de Calle; y, finalmente, Ley N° 27654 de alcance nacional (2021): Situación de Calle y Familias Sin Techo. En términos censales, la CABA comienza a realizar el censo que otrora estuviera a cargo de las organizaciones unos años después y, en el ámbito nacional, se realiza el primer censo en el año 2022, como una de las primeras acciones tras la reglamentación de la ley. En palabras de Aguilar Villanueva, se ha puesto “en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación” (1993: 29).

La definición de denominación de estas normativas también manifiesta el debate conceptual que, podríamos reducir de alguna manera, se proyecta entre los términos *situación de calle vs. sinhogarismo*, permitiendo visualizar la postura de nuestro país. La primera, desde una mirada nacional, es definida por Di Iorio y otros como una contradicción entre “la inclusión social sostenida desde la expulsión y la marginalización, la ruptura y/o fragilidad de vínculos sociales, laborales y familiares, las dificultades para cubrir necesidades materiales, simbólicas y afectivas, así como también para acceder a bienes y servicios” (Di Iorio, 2017: 90). Por otra parte, la línea europea toma como eje estructurador la falta de vivienda (Cunda y Silva, 2020). Destacan que el sinhogarismo no deviene de un único acontecimiento, sino de un conjunto de experiencias o rupturas vitales que impactan en la cotidianidad de las personas, siendo la manifestación máxima de la exclusión social.

## El territorio

A partir de lo elaborado hasta ahora, una primera afirmación respecto al territorio, entendido en este caso como la delimitación espacial, es que el proceso de construcción de la problemática de situación de calle en la agenda se sucede desde lo micro a lo macro. Inicia en la Ciudad de Buenos Aires para desplegarse en la agenda institucional nacional. Se toma a este crecimiento como instancia superadora ya que, en la búsqueda de antecedentes en cuanto a las investigaciones, dispositivos de atención y programas que abordan la temática, la respuesta es que se desarrollan principalmente, salvo muy escasas excepciones, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entonces, esta transición de local a nación podría ser una promesa ejemplificadora de lo que Ana Arias (2013) desarrolla como necesario para la resolución de problemáticas sociales diversas: el trabajo articulado local debe ir de la mano con las transformaciones nacionales para que tenga potencia. Podríamos suponer, entonces, que la reglamentación de la ley nacional devendría en disposiciones y acciones superadoras a todo el territorio argentino. No obstante, y en palabras de la autora, “el despliegue de intervenciones estatales sobre los territorios no responde necesariamente a una organización institucional homogénea ni escalonada [...] hoy operan sobre los territorios una enorme cantidad de acciones de los niveles nacionales, provinciales o municipales” (Arias, 2013: 5) que pueden tener como resultado una superposición de programas.

Entonces, ¿qué consecuencia suscitó la introducción en agenda de la problemática?, ¿se tradujo a los diversos territorios de forma desarticulada?, ¿hubo injerencia de la mirada nacional? Si bien en el caso de elaborar una respuesta, la misma sería acotada a un primer período de ejecución, es menester destacar que el desarrollo de líneas transversales a los territorios gozó de poco tiempo, ya que el cambio de gestión desde diciembre de 2023 pone pausa a todo posible desarrollo de líneas de acción, manteniéndose a la fecha solo algunos dispositivos de presupuesto local. En este sentido, y en observación propia del campo en conjunción con la autora: comienza a visualizarse una –nueva– interpelación de las organizaciones sociales a las instituciones tradicionales respecto a esta política social, en tanto continúa recayendo en sus hombros. No menor es que dicho reclamo aún se centraliza principalmente en la Ciudad de Buenos Aires, ya que, como urbe con mayor flujo de personas en situación de calle, es mayor la accesibilidad a la satisfacción de necesidades básicas.

Ahora bien, Arias (2013) desarrolla una segunda definición: el territorio como espacio habitado, como lugar donde se desarrollan las relaciones sociales, la vida cotidiana, lo comunitario. Destaca entonces que, desde este eje, determinar un territorio implica entonces definir el afuera del mismo. Dicha definición se torna crucial en tanto la situación de calle habita el espacio público, se torna visible al caminarlo y resulta un espacio de *vivencia y supervivencia* en un continuo proceso de posesión/desposesión material y simbólica (Seidmann et al., 2009). El primer interrogante que me surge ante esto es: quienes se encuentran en situación de calle, ¿cómo delimitan su territorio?, ¿cuál es el afuera?, ¿podemos pensar en políticas de integración, como disponen las leyes, sin tomar conocimiento de ello?

## **Desigualdad, pobreza y respuestas estatales**

En el texto “Los límites de la igualdad de oportunidades”, su autor, François Dubet, desarrolla los conceptos de *igualdad de posiciones* e *igualdad de oportunidades*, siendo aplicables en el análisis de las políticas sociales existentes para distintas problemáticas en tanto “en ambos casos, se trata de reducir ciertas desigualdades sociales con el propósito de volverlas aceptables” (2012: 43). También resaltaré que no se trata de elegir entre uno y otro modelo, en tanto conviven.

La igualdad de posiciones se focaliza en las posiciones que organizan la estructura social y en la reducción de desigualdades de condiciones de vida, servicios, seguridad, ingresos asociadas a dichas posiciones: “reducir la brecha en las condiciones de vida y de trabajo entre los obreros y los ejecutivos” (Dubet, 2012: 44). La igualdad de oportunidades es la posibilidad para todos de ocupar cualquier posición en función de un principio meritocrático, accediendo a partir de una competencia equitativa: “que los hijos de los obreros tengan las mismas oportunidades de llegar a ser ejecutivos que los hijos de los ejecutivos” (Dubet, 2012: 44).

Si bien los programas empleados a la fecha para la situación de calle son jóvenes en su historicidad, no lo es la problemática ni el tránsito de su población por diversos dispositivos: ¿qué modelo permea a los mismos? En la actualidad, y como destaca el autor, se impone la igualdad de oportunidades. Esto

es evidente en políticas como, por ejemplo, la Ciudadanía Porteña,<sup>1</sup> que está dirigida a poblaciones por debajo de la canasta básica y es utilizada por la gente en situación de calle. En su última actualización, tiene como requisito excluyente (entre otros) la asistencia a cursos laborales y capacitaciones en contraprestación a un ingreso mensual monetario, con el fin de brindar las herramientas para que todes puedan competir en el mercado laboral.

Ahora bien, en la sociedad de hoy resulta complejo para la población vulnerable y, en particular, para quienes se encuentra en situación de calle, en tanto población arrasada y muchas veces con el lazo social resquebrajado, la posibilidad de presentarse como igual o generar el ejercicio de la construcción de herramientas que permitan la movilidad social en función del mérito en un escenario de competencia.

Parte del por qué lo desarrolla Adrián Scribano (2008) al hablar de cómo comprendemos la pobreza y cómo se ha ido desarrollando. Dirá que “las marcas sociales de la pobreza se radicalizan en los cuerpos bajo la forma de desnutrición y la falta de capacidad energética para la acción [...] los sujetos [...] se ven afectados en “primera instancia” en sus capacidades de reproducción y movimiento” y que las “formas sociales de la desigualdad se metamorfosean en los cuerpos y las sensaciones, espacio donde adquiere importancia la sociodicea de la frustración, la revolución de la desigualdad y las representaciones del futuro” (Scribano, 2008: 56). En la práctica concreta, esto se inscribe para las personas en situación de calle –como se ha mencionado previamente– en la continua construcción de circuitos destinados a la supervivencia, lo que poco lugar deja a la competencia meritocrática.

No obstante, esta competencia sucede y se proyecta en la utilización de las “marcas negativas” de esta población para afirmar reconocimiento y, consecuentemente, cierto acceso a la garantía de derechos (Dubet, 2012): no es lo mismo estar en calle con *certificado de discapacidad*, que no tenerlo. Por tanto, y en una coyuntura de recesión económica, el modelo de oportunidades resulta escaso, siendo preciso buscar alternativas para responder a la tensión entre la afirmación de igualdad de todes les individuos y las reales desigualdades existentes en el funcionamiento de la sociedad moderna.

En este sentido, es preciso resaltar a la pobreza como otro –no igual al de desigualdad– concepto clave para el análisis de situación y la búsqueda de dichas alternativas, ya que tiene una función performativa respecto de la política social (Danani, 2017), es decir, en las respuestas gubernamentales en función de su agenda institucional, particularmente en el tratamiento de la temática de situación de calle. Si bien no se busca en este ensayo profundizar ampliamente, sí considero necesario destacar que más allá de su medición con relación al ingreso o consumo, “la pobreza contempla otras dimensiones que son claves en su generación y perpetuación” (Chile, Min. de Pl. y Coop., 2002: 37), por lo que es preciso ahondar en las dimensiones socioculturales, sociopsicológicas, comunicacionales, vinculares. Esto, de alguna manera, al circunscribirlo a la problemática aquí desarrollada, se encontraría contemplado en las normativas que desde el Estado dan y/o deberían dar respuesta, al hablar de *integralidad* en las mismas.

---

<sup>1</sup> Recuperado de <https://buenosaires.gob.ar/desarrollhumanoyhabitat/ciudadania-portena>

Sin embargo y a la fecha, dichas respuestas parecieran encontrarse reducidas a la asistencia, como desarrollaría Claudia Danani (2017) al hablar del modelo neoliberal. Ejemplo de esto es la puesta en marcha de *paradores* o los denominados centros de integración, desde las instancias locales y nacionales. Los primeros, direccionados únicamente al abrigo de calle: ducha, cama y comida por una o algunas noches sucesivas. Los segundos, como un espacio a mediano plazo donde se trabajan otras dimensiones de la subjetividad y la vida cotidiana –laboral, salud, educacional– que, no obstante, muchas veces resulta insuficiente.

## Cierre

Como se intentó transmitir en el presente, la situación de calle como concepto y como problemática, ha realizado un recorrido propio, principalmente sostenido desde las organizaciones sociales, que logra impulsarse en la agenda institucional. De la mano de la desigualdad y la pobreza como conceptos que se entrecruzan a ella, en los últimos años comienzan a realizarse mediciones y análisis particulares, brindando diagnósticos de situación más cercanos a la realidad. Sin embargo, en la actualidad y tras el cambio de gobierno, se ponen en jaque en función de definiciones políticas y sociales, muchas de las normativas, de los discursos simbólicos y de las prácticas cotidianas que conforman y delimitan conceptualmente la *situación de calle o en riesgo de situación de calle*. En este sentido, también tambalean los paradigmas contruidos y aprehendidos socialmente en la temática, los que se tradujeron en normativas que dan cuerpo a las incipientes políticas sociales, programas, dispositivos. Lo que había *tomado cuerpo* desde el Estado se encuentra en pausa o incluso desarmado. La agenda institucional muta y lo que se sostenía en ella pierde relevancia. Cabe preguntarse entonces si la situación de calle continúa siendo parte de la agenda gubernamental o si retorna netamente al terreno de la agenda pública. De serlo: ¿se dará continuidad a los procesos iniciados en el orden del presupuesto y de intervención en el marco de la Ley nacional N° 27654?, ¿retornará el debate –saldado en su momento– entre el abordaje integral en tanto diversas dimensiones que hacen a la situación de calle vs. su recorte a la dimensión de vivienda, plasmado en el concepto de *sinhogarismo*?, ¿se dará seguimiento desde el orden asistencial para la satisfacción únicamente de necesidades básicas?

Será preciso, hoy más que nunca, plantear una agenda pública que dé batalla y no perder los espacios de acción estatales conquistados.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) (1993). Estudio Introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de [https://negociacionytomadedecisiones.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/l0001\\_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf](https://negociacionytomadedecisiones.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/l0001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf)
- Arias, A. (diciembre de 2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. *Margen*, (71).

- Cabrera, L. (2010). Calle y casa. Aprontes teóricos para una comprensión de la situación de calle desde sus actores. *Revista de la Universidad Bolivariana*, 9(36), 315-336. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v9n26/art15.pdf>
- Chile. Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social (2002). Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza. [Documento de Trabajo]. Santiago de Chile: Mideplan.
- Cunda, M. y Silva, R. (2020). Me chamam rua, população, uma situação: os nomes da rua e as políticas da cidade. *Psicologia & Sociedade*, (32), 1-17. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0310/2020v32223876>
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Sociedad*, (37), 77-94.
- Di Iorio, J.; Seidmann, S.; Rigueiral, G. J.; Gueglio Saccone, C. L.; Mira, F. E.; Rolando, S. V. y Ghea, M. (2017). *Intervenciones psicosociales con personas en situación de calle*. IX Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXIV Jornadas de Investigación XIII Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Dubet, F. (mayo-junio de 2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Nueva Sociedad*, (239), 42-50. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/los-limites-de-la-igualdad-de-oportunidades/>
- Oszlak, O. y Gatman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII(1), 79-110.
- Scribano, A. (2008). Lluve sobre mojado: pobreza y expulsión social. En M. I. Bertolotto y M. E. Lastra (comps.), *Políticas públicas, conflictividad social y pobreza. En el escenario post 2002* (pp. 37-59). Buenos Aires: Cefomar Editora. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Seidmann, S.; Azzollini, S.; Di Iorio, J. y Thome, S. (2009). Prácticas y saberes de la vida cotidiana: las representaciones sociales de quienes viven en situación de calle. *IV Congreso Marplatense de Psicología*. Universidad Nacional de Mar del Plata.



# Ellas Hacen y el desafío del cuidado: ¿cuánta perspectiva de género hay en las políticas públicas?



Ana Carla Bianchi\*

## Introducción

El trabajo de cuidado no remunerado representa una de las principales barreras para la autonomía económica de las mujeres en América Latina, perpetuando desigualdades de género en el acceso al empleo, la distribución del tiempo y la toma de decisiones. En este contexto, los esfuerzos realizados para construir sistemas integrales de cuidado representan una oportunidad clave para analizar los avances y los desafíos en este ámbito.

Por un lado, la economía feminista ha sido fundamental para visibilizar y problematizar el trabajo de cuidado, cuestionando su histórica desvalorización y su rol en la reproducción de las desigualdades de género. Este enfoque destaca cómo las tareas de cuidado, mayormente asumidas por mujeres en ámbitos no remunerados, sostienen la vida y el funcionamiento de las economías, pero a costa de limitar las oportunidades de quienes las realizan. La distribución desigual del cuidado afecta no solo la autonomía económica de las mujeres, sino también el acceso a la educación, el empleo, la participación política y la capacidad de decisión sobre sus propios recursos.

\* Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP). Egresada del Diploma Superior en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas de FLACSO Argentina.

La autonomía económica implica la posibilidad de generar ingresos, controlar recursos y tomar decisiones sobre la propia vida. Sin embargo, cuando las responsabilidades de cuidado recaen desproporcionadamente sobre las mujeres, esta autonomía se ve restringida, profundizando las desigualdades. Por ello, las políticas públicas orientadas a reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidado son esenciales para avanzar hacia sociedades más justas e igualitarias.

En este marco, el programa *Ellas Hacen*, implementado en Argentina entre 2013 y 2018, buscó promover la inclusión social y económica de mujeres en situación de vulnerabilidad, reconociendo el valor del trabajo comunitario y generando oportunidades de formación y empleo. No obstante, surge una pregunta clave: ¿hasta qué punto estas iniciativas han logrado transformar las relaciones desiguales de género en el cuidado?

Este trabajo se propone analizar el alcance y las limitaciones del programa *Ellas Hacen* en relación con su impacto en la redistribución del cuidado y en la ampliación de la autonomía económica de las mujeres. Para ello, se adoptará una perspectiva basada en los regímenes de bienestar, con especial énfasis en el diamante de bienestar, una herramienta analítica que nos ayuda a revelar cómo el peso del cuidado recae principalmente en las familias y, en particular, en las mujeres; complementada con los enfoques de la economía feminista y de la economía del cuidado, a fin de comprender en qué medida esta política ha contribuido o no a transformar las estructuras desiguales en torno al trabajo de cuidado en Argentina.

## **Desigualdades en foco: economía feminista y el desafío de visibilizar los cuidados**

La cuestión de la desigualdad es explicada por la economía feminista desde las raíces económicas de la desigualdad de género. Un aspecto clave de este enfoque es visibilizar cómo las sociedades organizan la reproducción cotidiana de las personas y el impacto que esta organización tiene en el funcionamiento económico y en la configuración de las desigualdades. Para ello, se recurre al concepto de economía del cuidado.

Lo que busca analizar la economía feminista es la sostenibilidad de la vida, en consecuencia, la mirada no está puesta en la reproducción del capital, sino de la vida misma. Tiene entonces como “preocupación central la cuestión distributiva. Y en particular se concentra en reconocer, identificar, analizar y proponer cómo modificar la desigualdad de género como elemento necesario para lograr la equidad socioeconómica” (Rodríguez Enríquez, 2015: 32).

La revitalización del debate sobre el trabajo doméstico es uno de los principales aportes de la economía feminista, ya que destacó la importancia de visibilizar el papel del trabajo doméstico no remunerado, así como sus implicancias en términos de explotación de las mujeres, tanto por parte del capital como de sus propios compañeros en el ámbito doméstico.

Es esta revitalización la que dio lugar a la promoción del concepto de economía del cuidado que, siguiendo a Rodríguez Enríquez, refiere, en un sentido amplio, a todas las actividades y prácticas necesarias para la supervivencia cotidiana de las personas. Incluye tanto el autocuidado, el cuidado de terceros, la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado y la gestión del mismo.

El trabajo de cuidado constituye un componente central en la organización social, no solo por su contribución al bienestar y la reproducción de la vida, sino también por su implicancia en las desigualdades de género. Desde la perspectiva de la economía feminista, el cuidado es una actividad esencial, en especial, si comprendemos que se trata de la reproducción de la fuerza de trabajo; sin este trabajo cotidiano que permite que el capital disponga todos los días de trabajadores y trabajadoras en condiciones de emplearse, el sistema simplemente no podría reproducirse (Rodríguez Enríquez, 2015). El punto a enfatizar es que no solo es una actividad históricamente invisibilizada y desvalorizada, sino que es asumida mayoritariamente por las mujeres en espacios no remunerados. Esto configura una de las principales barreras para la autonomía económica de las mujeres, limitando su acceso a empleo, educación, participación política y seguridad social.

La organización social del cuidado implica la interacción de diversos actores e instituciones: el Estado, el mercado, los hogares y las organizaciones comunitarias en la producción y distribución del cuidado, permitiendo identificar cómo se distribuyen desigualmente. Sin embargo, en este diamante de bienestar, el Estado no es una esfera más. Se diferencia de los demás actores mediante la provisión de servicios, la implementación de transferencias de ingresos a las familias y otras acciones que buscan reducir la discriminación de género en el ámbito laboral y facilitar que tanto mujeres como hombres puedan conciliar las demandas productivas y reproductivas de manera equitativa (Pautassi y Rico, citado en Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

En línea con esto, Faur y Pereyra (2018: 498) nos dicen que, en pocas palabras,

Hace falta, una estructura social que sea capaz de promover una mejor distribución de responsabilidades de cuidado, incluidos servicios de apoyo e instituciones abocadas a la tarea. De otro modo, el tiempo, los servicios y los recursos necesarios para cuidar recaerán, indefectiblemente, sobre los hogares y, hacia su interior, sobre las mujeres.

Además, afirman que el cuidado no se limita exclusivamente al ámbito doméstico, sino que involucra a diversas instituciones, tanto públicas como privadas. El Estado no solo actúa como proveedor de cuidados, sino que también es responsable de definir las normativas que regulan la participación de los mercados, las familias y las organizaciones comunitarias en este ámbito. Comprender cómo estas instituciones interactúan en la provisión cotidiana de cuidados es clave para analizar las dinámicas de desigualdad en la distribución del trabajo y los ingresos dentro de una sociedad. Incorporar una perspectiva de género en este análisis es fundamental para visibilizar las profundas inequidades que persisten en la asignación de estas tareas entre mujeres y hombres (Faur y Pereyra, 2018).

Desde una mirada instrumental, el cuidado también se presenta como un motor para el desarrollo económico, al contribuir a la formación del capital humano y dinamizar sectores vinculados a los servicios educativos y sanitarios. Así, la promoción de políticas de cuidado no solo responde a principios de igualdad y bienestar, sino, también, a estrategias de inversión social.

Dicho de otra manera, la forma en que una sociedad encara la provisión de cuidados tiene implicancias significativas para el logro de la igualdad de género al ampliar las capacidades y opciones de hombres y mujeres o al confinar a las mujeres a los roles tradicionales asociados con la feminidad y la maternidad. En términos macrosociales, la lógica del cuidado está íntimamente vinculada con la calidad de la fuerza de trabajo y con el patrón de desarrollo.

Esta perspectiva destaca, entonces, la relevancia del cuidado en términos de crecimiento y dinamismo económico. Desde este enfoque, el cuidado contribuye al desarrollo del capital humano, considerado un eje central de la “inversión social”. Este vínculo se manifiesta en dos sentidos: por un lado, garantizar el cuidado de las personas es fundamental para su plena participación en el desarrollo económico y social de sus comunidades; por otro, el sector del cuidado, relacionado con servicios educativos, sanitarios y otros, representa una oportunidad clave para dinamizar la economía y ampliar la incorporación de las mujeres en el mercado laboral (Esquivel, Faur y Jelin, 2012).

A pesar de todo lo expuesto, la “economía del cuidado” continua en un lugar marginal en los debates académicos y políticos cuando, en definitiva, todo régimen de bienestar está asociado por definición a un régimen combinado de trabajo/cuidado.

Podemos hacer, en este sentido, una distinción entre trabajo productivo y reproductivo, la cual resulta fundamental. El trabajo reproductivo comprende tareas ligadas a la reproducción biológica y social, incluyendo la crianza, alimentación, educación y cuidado cotidiano de los miembros del hogar. Este trabajo es esencial para garantizar la sostenibilidad de la vida y la reproducción de las estructuras sociales. Por su parte, el trabajo productivo se refiere a aquellas actividades que generan bienes o servicios con valor de cambio, integradas al mercado, y generadoras de ingresos.

La carga desigual del trabajo reproductivo condiciona las trayectorias laborales de las mujeres, afectando su acceso a empleos de calidad, su participación en la vida pública y sus ingresos en el sistema de pensiones. Por ello, comprender y transformar la organización social del cuidado es clave para avanzar hacia la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres.

## **Entre el cuidado y la autogestión: luces y sombras del programa Ellas Hacen**

El programa Ellas Hacen fue una iniciativa del Estado nacional en el año 2013, cuyas destinatarias eran mujeres que se encontraban en situación de vulnerabilidad socioeconómica y/o eran víctimas de violencia de género. En un contexto de políticas sociales generadas sobre los ejes de inclusión, universalidad y solidaridad, este programa surgió como una forma de acompañar a las mujeres en

la culminación de sus estudios, tanto primarios como secundarios, el inicio de los mismos en otros niveles y, además, como una herramienta para favorecer la empleabilidad capacitándose en oficios y creando cooperativas.

Ellas Hacen fue una política pública con supuesto enfoque de género con gran llegada a la población. Su lanzamiento enmarca un momento en nuestro país en el que las mujeres se volvieron las principales destinatarias de programas como administradoras de beneficios para los sectores considerados vulnerables socioeconómicamente (Pacífico, 2019).

Esta política se plantea como una propuesta innovadora al integrar diversas instancias gubernamentales y jurisdiccionales promoviendo la creación de cooperativas impulsadas desde el propio Estado. Además, incorpora un esquema de capacitaciones orientado a fortalecer el capital humano, retomando la lógica de las contraprestaciones como requisito para la participación en el programa (Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

Según la Resolución Ministerial N° 2176/13 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que crea el programa, los objetivos específicos fueron los siguientes: 1) el fortalecimiento de las capacidades humanas y sociales de las mujeres jefas de hogar, favoreciendo su empleabilidad, mejorando su estima y, consecuentemente, el debido reconocimiento sociofamiliar; 2) la formación en perspectiva de género en derechos de mujer, niñez y familia; 3) la construcción de ciudadanía urbana y la capacitación en oficios de construcción y mejora de infraestructura urbana, que permitan la promoción de la participación comunitaria en el mejoramiento de barrios emergentes; 4) la formación en cooperativismo y asociatividad en economía social; 5) la producción social de infraestructura; 6) la terminalidad educativa, coordinada con el Programa FINES, dado que deberán completar sus estudios primarios o secundarios, según corresponda, como parte de la capacitación obligatoria.

El objetivo era alcanzar cien mil mujeres de distintas partes del país y, al gestionarse desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el programa tuvo un carácter más federal. Según datos del Ministerio de Desarrollo Social,

Al programa Ellas Hacen ingresaron a nivel nacional 98.876 mujeres, de las cuales el 13,5% tiene hijas e hijos discapacitados, el 20% declaró situaciones de violencia de género en la preinscripción, y más del 50% tiene entre 30 y 39 años. Además, el 89,9% de estas mujeres no ha completado la educación formal y solo el 2,5% ha finalizado estudios secundarios (en Pizarro, 2022: 10).

El programa incorporó la idea de las cooperativas como un elemento innovador dentro de las políticas orientadas a mujeres. La propuesta buscaba que las beneficiarias pudieran conformar cooperativas, ofreciendo una alternativa para desarrollar formas de trabajo autogestivo en el futuro. Para acompañar este proceso, se brindaron capacitaciones en diversos oficios y se promovió la finalización de estudios educativos pendientes. Así, se proponía una transferencia de ingresos por la realización de trabajos y obtención

de capacitaciones además del cumplimiento de ciertos requisitos para la obtención de beneficios como en los programas de transferencia condicionadas de ingresos (PTCI).<sup>1</sup>

Retomando el concepto de economía de cuidado, es curioso observar que la población destinataria correspondía a mujeres jefa de hogar con tres o más hijos menores de 18 años a cargo, desocupadas, que atravesaran situaciones de violencia. En este sentido, la idea de “desocupación” excluye al trabajo de cuidado y reproductivo no remunerado, evidenciando la falta de reconocimiento por falta del Estado del papel activo que ellas desempeñan en la sociedad.

Además, aunque se presentó a la política como una medida que tomaba en cuenta las realidades de las mujeres en vulnerabilidad, no se les brindó soluciones ante la imposibilidad de conciliar la conformación de la cooperativa y las responsabilidades en el ámbito privado del hogar (Pizarro, 2022). Por un lado, entonces, se ofrecían capacitaciones en distintos oficios, formación en economía social y la oportunidad de finalizar estudios pendientes; sin embargo, al mismo tiempo, persistían las desigualdades vinculadas a la distribución desigual de las tareas de cuidado y reproductivas dentro de los hogares, lo que generaba una sobrecarga de trabajo y responsabilidades que, en muchos casos, se encontraban naturalizadas por razones de género.

Es importante traer aquí el cuarto objetivo del programa, la formación del cooperativismo y asociatividad en economía social, para comprender la importancia de las organizaciones autogestionadas. Caracciolo Basco y Foti (en Pizarro, 2022) sostienen que la economía social, al basarse en principios autogestivos, ofrece a las mujeres oportunidades concretas para empoderarse, participar activamente y tomar decisiones en espacios públicos. Este enfoque promueve la autonomía y la capacidad de incidencia de las mujeres en sus comunidades. Además, la economía social y solidaria destaca la importancia del trabajo de cuidado y reproductivo, visibilizando su aporte esencial a la realidad económica y social. Al reconocer este tipo de trabajo, tradicionalmente invisibilizado y asignado a las mujeres, se abre la posibilidad de revalorizar sus contribuciones y fortalecer su participación en dinámicas productivas más equitativas y justas.

El programa tenía intenciones de romper con los estereotipos de género mediante la creación de cooperativas, pero la medida solo manifestó esta ruptura en el desarrollo de las capacitaciones, no en el diseño del programa, ya que no tuvo en cuenta las singularidades de la división desigual del trabajo reproductivo en los hogares (Pizarro, 2022).

Otro punto a tener en cuenta es que, aunque el objetivo fue capacitarlas para facilitar su inclusión al mercado laboral, la mayor parte de las beneficiarias, al momento de elegir el tipo de capacitación a

---

<sup>1</sup> Siguiendo a Rodríguez Enríquez (2011), los programas de transferencia condicionadas de ingresos han sido la principal forma de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, mediante la garantía de cierto nivel básico (en general, mínimo) de ingresos monetarios. Las dos características distintivas son: i) transferir ingresos monetarios, que en algunos casos pueden ser acompañados por otros tipos de intervenciones (como programas de capacitación en oficios, promoción de actividades productivas, organización de actividades de participación comunitaria, etc.); ii) establecer condicionalidades para la recepción del beneficio, cuya forma más habitual es la asistencia escolar y la atención sanitaria de los hijos e hijas.

realizar en el programa, optaba por aquellas relacionadas al cuidado y tradicionalmente feminizadas o “típicamente femeninas”, como enfermería, atención a adultos mayores, diseño de indumentaria, cocina y limpieza, entre otros. Y solo alrededor del 12% de las receptoras mostró interés en técnicas u oficios relacionados con la construcción, como albañilería, mantenimiento, plomería, herrería, gas, carpintería, electricidad, etc. (Ministerio de Desarrollo Social, en Arcidiácono y Bermúdez, 2018). Este dato sugiere que, si bien el programa ofrecía oportunidades en áreas tradicionalmente masculinizadas, la persistencia de estereotipos de género limita la participación de las mujeres en estos espacios. Por lo tanto, al analizar en profundidad los datos, se evidencia que la supuesta ruptura con los roles tradicionales de género resulta, en gran medida, cuestionable.

Podemos afirmar entonces que, aunque el Estado haya resaltado que el programa Ellas Hacen tuviera perspectiva de género, en el diseño del mismo no la dejó asentada. De hecho, una de las modificaciones respecto a las políticas precedentes, como el Argentina Trabaja, fue solo designar como público objetivo a mujeres en situación de vulnerabilidad social y/o económica o que hayan atravesado por episodios de violencia de género. Sin embargo, no se consideraron las particularidades y necesidades específicas de este grupo. En consecuencia, la iniciativa se concibió principalmente como una herramienta de inserción laboral basada en la solidaridad colectiva, impulsando la formación de cooperativas comunitarias, pero sin abordar de manera integral las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres (Pizarro, 2022).

Esta limitación en el diseño se hizo especialmente evidente en las condiciones de participación impuestas por el programa. Al mantenerse el carácter punitivo de los PTCI frente al incumplimiento de los requerimientos exigidos, las beneficiarias se vieron obligadas a desarrollar estrategias para conciliar las exigencias del programa, como las veinte horas semanales de trabajo y capacitaciones, con las tareas reproductivas y de cuidado. Tal como señala Rodríguez Enríquez (2011), la inclusión de las mujeres en este tipo de programas tiende a incrementar su carga de trabajo, ya que se refuerza la tradicional división sexual del trabajo sin ofrecer mecanismos que permitan cuestionarla o transformarla. En este sentido, aunque el 93,4% de las mujeres participantes del Ellas Hacen afirmaron haber logrado reorganizar sus tareas de cuidado en el hogar, lo hicieron sin recibir apoyo específico por parte del programa para facilitar dicha conciliación.

El programa abrió un espacio importante para discutir el papel que históricamente han ocupado las mujeres en la sociedad, particularmente en lo que respecta a los roles de madres y cuidadoras. Si bien la iniciativa reconoció estas funciones, lo hizo sin problematizar de manera profunda las desigualdades estructurales que dichos roles implican. El programa surgió como una respuesta a problemáticas concretas vinculadas a la inserción laboral de las mujeres, caracterizada por su presencia intermitente en el mercado formal, la alta tasa de subocupación femenina y las situaciones de pobreza que afectan a muchos hogares donde el trabajo precarizado de las mujeres constituye la única fuente de ingresos. En este sentido, Ellas Hacen buscó generar oportunidades de inclusión mediante la formación de capital humano, promoviendo la terminalidad educativa y brindando capacitaciones en oficios que, a futuro,

permitirían a las beneficiarias proyectar la creación de cooperativas autogestionadas como una vía para alcanzar la autonomía económica (Pizarro, 2022).

No obstante, a pesar de los objetivos planteados y del respaldo estatal, la propuesta enfrentó desafíos significativos en su implementación. La autogestión de cooperativas implica un proceso complejo que requiere no solo conocimientos técnicos y habilidades organizativas, sino también una formación sólida en aspectos vinculados a la gestión económica, administrativa y comunitaria. En este sentido, muchas de las mujeres participantes se encontraron con obstáculos para consolidar sus proyectos, ya que las capacitaciones ofrecidas resultaron insuficientes para brindarles las herramientas necesarias para enfrentar las dificultades propias del trabajo autogestionado. La falta de una formación más densa y sostenida limitó las posibilidades de éxito y sostenibilidad de estas iniciativas, reflejando las tensiones entre las intenciones del programa y las realidades materiales y sociales en las que se insertó.

Es común encontrar referencias en la literatura sobre cooperativismo y género en cuanto a los beneficios que las cooperativas pueden brindar a las mujeres. Entre estos, se destaca la flexibilidad en la organización del trabajo, lo que facilita compatibilizar la participación en cooperativas con otras responsabilidades y compromisos como el cuidado de hijos. Además, las cooperativas ofrecen oportunidades para que las mujeres accedan al ámbito público, ejerzan roles de liderazgo, reciban capacitación y educación y generen ingresos propios (Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

Sin embargo, en Argentina, las políticas orientadas a fortalecer el sector cooperativo han sido limitadas y, en este contexto, las potencialidades del cooperativismo (su carácter autogestivo y los principios de la economía social y solidaria, como la reciprocidad, el reconocimiento y la corresponsabilidad entre géneros, así como la posibilidad de que las mujeres participen y decidan en espacios públicos) enfrentan obstáculos para concretarse plenamente ya que suelen estar vinculadas a programas sociales (Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

## **Transversalizar el género: retos y aprendizajes en Ellas Hacen**

En este punto cabe preguntarse, en clave a la pregunta inicial de este trabajo, ¿hasta qué punto las políticas públicas reconocen y abordan las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres? ¿Podremos señalar aquellas políticas diseñadas “para mujeres” y transformarlas en políticas que integren de manera transversal una perspectiva de género? ¿Qué impactos tienen las políticas focalizadas en mujeres sobre la reproducción de roles tradicionales de género?

Como venimos mencionando, las políticas dirigidas a mujeres no contemplan las complejidades de las relaciones de género, lo que puede llevar a reforzar estereotipos o a invisibilizar las barreras específicas que enfrentan. Diseñar políticas “para mujeres” puede limitarse a focalizar acciones en un grupo específico sin necesariamente cuestionar las desigualdades de género que las atraviesan. En cambio, incorporar una perspectiva de género implica reconocer y abordar las causas estructurales de esas desigualdades, promoviendo transformaciones más profundas y sostenibles.

La transversalización de la perspectiva de género en todas las fases de las políticas públicas permite diseñar acciones más inclusivas y efectivas, que cuestionen y transformen los roles y responsabilidades tradicionalmente asignados a las mujeres. Las políticas que no consideran de forma integral las desigualdades de género corren el riesgo de reproducir esquemas tradicionales, sin generar cambios sustantivos en la vida de las mujeres ni en las estructuras que perpetúan esas desigualdades.

Sin desestimar lo mencionado anteriormente, los informes oficiales y las entrevistas con funcionarios y operadores del programa destacan la relevancia de los espacios colectivos y las redes generadas a través de las capacitaciones y las instancias precooperativas. Estos espacios no solo funcionaron como ámbitos de intercambio y contención, sino también como escenarios que fortalecieron la autoestima de las participantes y promovieron la activación de mujeres que, a partir de estos vínculos, comenzaron a reconocerse como víctimas de violencia (Ministerio de Desarrollo Social, en Arcidiácono y Bermúdez, 2018). De acuerdo con un relevamiento realizado por el propio programa, alrededor del 94% de las titulares afirmaron que su participación en Ellas Hacen les permitió sentirse más valoradas y reconocidas por ellas mismas y por sus familias, mientras que cerca del 78% manifestó haberse sentido más valorada por su entorno cercano y comunitario (Ministerio de Desarrollo Social, en Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

Estas reflexiones son más complejas a la hora de abordar aquellos casos donde las beneficiarias eran víctimas de violencia de género ya que, como lo presentan Arcidiácono y Bermúdez (2018), si bien hay una visión optimista sobre las transferencias y su potencial en la autonomía de las mujeres, es importante dar cuenta de las implicancias contradictorias y ambiguas para las mujeres receptoras de programas sociales en lo concerniente a la violencia (Rodríguez Enríquez, 2011). La percepción de un ingreso por parte de las mujeres puede profundizar situaciones de violencia doméstica preexistentes, pero también puede contribuir a enfrentarlas.

El programa Ellas Hacen refleja, en su diseño inicial, una falta de estrategias explícitas para abordar de manera integral la cuestión del cuidado. En lugar de ello, se presupone que los espacios creados por las actividades educativas y las capacitaciones funcionan como puntos de encuentro que fomentan el intercambio de experiencias y el apoyo mutuo entre las participantes. Estas interacciones permiten compartir métodos y consejos para enfrentar el cuidado y desarrollo de sus hijos, independientemente de si están en edad escolar, desde la educación obligatoria de cuatro años hasta el nivel secundario, o si requieren atención en otros momentos vinculados a la vida cotidiana o las actividades del programa.

Esta ausencia de un enfoque concreto en la infraestructura de cuidado resalta un aspecto crucial en la construcción de políticas públicas con perspectiva de género. Al omitir este componente, el diseño del programa refuerza la visión tradicional que atribuye a las mujeres, en particular a las madres, un rol central en las tareas de cuidado, basándose en disposiciones culturales y sociales que forman parte del *habitus* colectivo. En este sentido, el programa, al igual que muchas otras iniciativas en la región, reproduce una dinámica que vincula a las mujeres íntimamente con el espacio del cuidado, consolidando su responsabilidad en estas tareas.

Además, esta carencia de servicios de cuidado adecuados genera tensiones significativas en los intentos de promover la autonomía de las beneficiarias. Las responsabilidades del cuidado impactan directamente en su participación en las actividades formativas, como lo demuestra el elevado ausentismo en las capacitaciones. Esto plantea interrogantes fundamentales sobre el papel del Estado en el diseño de programas destinados a mujeres en contextos de vulnerabilidad. En lugar de contribuir a un cambio en los patrones familiares tradicionales, existe el riesgo de perpetuar y formalizar estas dinámicas, aumentando las cargas sobre las mujeres.

## **El desafío pendiente: de la perspectiva de género a la transformación real**

Como indican Arcidiácono y Bermúdez (2018), los problemas asociados con una deficiente y fragmentada oferta de servicios de infraestructura de cuidado por parte del Estado en general, pero concretamente la omisión de este componente en el diseño del *Ellas Hacen* es una dimensión que no resulta menor a la hora de pensar políticas que pasen de estar feminizadas a tener perspectiva de género. Todas las actividades orientadas a promover la autonomía se ven tensionadas por las propias tareas de cuidado, aspecto que emerge como principal a la hora de evaluar los altos niveles de ausentismo de las receptoras en las capacitaciones.

Las mismas autoras se preguntan, entonces, desde una perspectiva de género: ¿qué repertorio de políticas se ofrece desde la esfera estatal a las mujeres a quienes, por diversas políticas, se les exigen condicionalidades y contraprestaciones de lo más variadas? ¿Existe una articulación específica en este tipo de poblaciones? Y nos responden que, en definitiva, la discusión supone preguntarse en qué medida el Estado contribuye a modificar pautas de organización familiar o más bien a retroalimentar las dinámicas vigentes en las familias e incluso institucionalizarlas a través de esquemas de diferentes exigencias que sobrecargan a las mujeres (Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

En última instancia, reflexionar sobre el cuidado significa reconocer su naturaleza multidimensional: implica no solo narrar las experiencias de cuidar y ser cuidado, sino también reconocer las actividades concretas que lo componen, como lavar, alimentar, disciplinar y proteger. Este trabajo se desarrolla en múltiples espacios, desde el hogar hasta la escuela y la calle, destacando la necesidad de incluir este tema como un eje central en las políticas públicas con perspectiva de género.

Con todo lo anterior, se concluye que el programa hubiese sido una política con enfoque de género si dentro de su diseño hubiese incluido servicios de cuidado gratuito para madres que deseen desempeñarse laboralmente y no puede hacerlo por no tener esa posibilidad; saber quién se ocupa del cuidado y darle el lugar que merece a esta tarea es un punto clave para lograr el desarrollo de la autonomía femenina. Y aunque *Ellas Hacen* es una política icónica de nuestro país, y es una marca en sí misma ya que en el inconsciente colectivo nos resulta incluso familiar el nombre del programa, si la analizamos a nivel de la economía del cuidado, dejó en evidencia la mirada patriarcal en su diseño y desarrollo.

Como concluye Pizarro (2022), es clave poder reconocer las perspectivas con las que se rigen las agendas políticas de los gobiernos para observar las prioridades y las acciones que se establecen en los planes de acción gubernamentales. Esto permitirá comprender los diseños de las políticas públicas y relacionarlos con el contexto sociopolítico en el que se desarrolla. Es claro que el Estado aún no comprende las esencialidades del enfoque de género en las políticas sociales. Estas van mucho más allá de incluir a las mujeres en la denominación de los programas; implica observar sus vulnerabilidades, acompañarlas y visibilizarlas. Solo así se podrán modificar las situaciones de desigualdad, que muchas veces también son reproducidas por el mismo Estado.

## Consideraciones finales

Para alcanzar la igualdad de género es imperativo dismantelar los discursos que posicionan a los varones como los únicos actores legítimos en la resolución de asuntos políticos. Esto implica no solo erradicar estas concepciones naturalizadas, sino también garantizar que las políticas públicas incluyan herramientas específicas destinadas a este fin. En este contexto, la transversalización de género emerge como un mecanismo fundamental para combatir las desigualdades políticas, económicas y sociales que perpetúan la influencia de los roles de género.

La desigualdad se manifiesta en diversos ámbitos, desde la escasa participación femenina en posiciones de liderazgo, pasando por la feminización de la pobreza, hasta la inequidad en la distribución de las tareas domésticas y de cuidado dentro de los hogares. Estas dinámicas, profundamente arraigadas en estructuras culturales, perpetúan la idea de que el cuidado es una responsabilidad inherente al género femenino, un trabajo no remunerado y, en gran medida, invisible para las estructuras económicas tradicionales.

Siguiendo el planteamiento de Nancy Fraser (2000), el Estado, en su rol como intérprete de necesidades, tiende a reafirmar roles preestablecidos en la reproducción social, asumiendo como “adecuadas” ciertas posiciones que, en realidad, perpetúan las desigualdades existentes. Aquí, Pizarro (2022) refuerza esta crítica aludiendo a Antonopoulos y Cos-Montiel quienes, con su interpretación sociopolítica del desarrollo como proceso cultural, político y económico, analizan esta situación desde la perspectiva de las desigualdades entre mujeres y hombres derivadas de la división sexual del trabajo. En esta línea, señalan cómo las políticas sociales, frecuentemente diseñadas en torno a modelos de familia nuclear, asignan a las mujeres roles secundarios, limitándolas a funciones reproductivas y de cuidado. Esta concepción no solo perpetúa una visión limitada de su rol en la sociedad, sino que también consolida desigualdades estructurales.

En este marco, el Estado tiene la responsabilidad y el poder para transformar estas dinámicas. La consolidación de una perspectiva de género en las políticas públicas no solo desafiaría las estructuras patriarcales históricas, sino que permitiría construir un modelo más inclusivo y justo. Este cambio es esencial para garantizar que las mujeres puedan participar plenamente en la comunidad política, económica y social, dejando atrás roles asignados que han limitado sus posibilidades de desarrollo.

En síntesis, avanzar hacia la igualdad de género requiere acciones decididas que cuestionen y transformen las estructuras que sostienen las desigualdades. El reconocimiento del trabajo no remunerado, la redistribución justa de las responsabilidades de cuidado y la inclusión de mecanismos que promuevan la equidad en todos los ámbitos de la sociedad son pasos indispensables para construir una sociedad verdaderamente igualitaria.

Desde mi punto de vista, y luego de procesar internamente lo expuesto en este trabajo, el programa Ellas Hacen representa un avance significativo al visibilizar y poner en la agenda pública las barreras estructurales que enfrentan las mujeres, en especial con las críticas que podemos realizar más de diez años después y posterior a muchos otros debates que fuimos dando en este tiempo.

Sin embargo, a pesar de ser un paso adelante en términos de intención y visibilización, el impacto del programa en la transformación de las relaciones desiguales de género en el ámbito del cuidado ha sido limitado. No se han logrado cambios estructurales significativos en la redistribución de estas tareas ni en la superación de las dinámicas de desigualdad profundamente arraigadas, tanto en el ámbito público como en el privado. En este sentido, el programa no ha logrado desafiar ni transformar de manera sustancial la organización social del cuidado que continúa recayendo desproporcionadamente sobre las mujeres.

Y, a pesar de que los enfoques abordados permiten reconocer la centralidad del trabajo de cuidado, frecuentemente invisibilizado, en las dinámicas sociales y económicas, creo que debemos recordar, sobre todo con los tiempos que corren, que el cuidado tiene estrecha relación con el capital humano. Desde la óptica de la economía del cuidado, como lo plantea Eleonor Faur, el cuidado no solo implica una serie de actividades concretas, sino que también sostiene la reproducción de la vida y el funcionamiento del sistema económico al proveer las condiciones necesarias para que otros sectores de la sociedad puedan desarrollarse.

Por otro lado, el componente cultural juega un papel crucial en la transformación de la sociedad ya que las instituciones, por sí solas, no son suficientes ni logran adaptarse al mismo ritmo que los cambios sociales. Esto es particularmente evidente en el ámbito doméstico, el espacio donde, de manera predominante, el Estado no tiene injerencia directa. Además, aunque la exclusión de las mujeres de la vida económica, social y política no es un fenómeno reciente, sí lo es la aparición de una ola cultural conservadora que, respaldada por argumentos liberales, busca reforzar estas dinámicas de exclusión.

Estas limitaciones evidencian la necesidad de avanzar hacia políticas que no solo reconozcan el valor del cuidado, sino que también redistribuyan de manera equitativa las responsabilidades asociadas a este ámbito entre los géneros, cuestionando y desmantelando las estructuras que perpetúan la división sexual del trabajo. Solo a través de un enfoque integral, que combine medidas redistributivas con una perspectiva de género transversal, será posible construir sociedades más igualitarias y equitativas.

Finalmente, como reflexiona Mariana Enríquez en el prólogo de *¿El futuro es feminista?*, el camino hacia la igualdad y la transformación de las relaciones desiguales de género en el cuidado es complejo y está lleno de desafíos. Enríquez advierte:

Me temo que va a pasar mucho tiempo [para responder ciertas preguntas] y que vamos a perder la paciencia muchas veces. [...] Este es un terreno en disputa y de disputas. [...] No tiene que ser fácil y no debe ser fácil (2017: 18).

Esta reflexión pone de manifiesto que el avance en este terreno exige compromiso, perseverancia y la capacidad de cuestionar las estructuras vigentes, incluso cuando el progreso parezca lento o insuficiente.

En este marco, el programa Ellas Hacen, aunque insuficiente para generar un impacto significativo en las relaciones desiguales de género, representa un punto de partida para visibilizar y problematizar estas inequidades. La disputa por una sociedad más justa e igualitaria requiere no solo políticas públicas más inclusivas y con perspectiva de género, sino también el reconocimiento de que esta lucha forma parte de un proceso continuo, lleno de tensiones y transformaciones. Al integrar el enfoque de la economía del cuidado y cuestionar las dinámicas de poder que sustentan la desigualdad, estamos contribuyendo, paso a paso, a un cambio cultural y estructural imprescindible.

## Referencias bibliográficas

- Angilletta, F.; D'Alessandro, M. y Mariasch, M. (2017). *¿El futuro es feminista?* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2018). "Ellas Hacen". Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. *Revista Estudios Feministas*, 26(2). Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2018v26n245297>
- Argentina, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2013). Resolución N° 2176/17.
- Enríquez, M. (2017). Prólogo. En F. Angilletta, M. D'Alessandro y M. Mariasch, *¿El futuro es feminista?* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Esquivel, V.; Faur, E. y Jelin, E. (2012). Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado. En *Las lógicas del cuidado infantil – Entre las familias, el estado y el mercado* (pp. 11-43), Buenos Aires: UNICEF.
- Faur, E. y Pereyra, F. (2018). Gramáticas del cuidado. En J. I. Piovani y A. Salvia (coords.), *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (pp. 495-532). Buenos Aires: Siglo XXI Editores, CLACSO.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. *New Left Review*, 0, 126-155.
- Pacífico, F. (2019). Más allá del programa. Etnografía de experiencias cotidianas de mujeres titulares del Ellas Hacen. *Papeles de trabajo. Centro De Estudios Interdisciplinarios En Etnolingüística Y Antropología Socio-Cultural*, (37), 77-111.
- Pizarro, T. (2022). La evolución del Programa "Ellas Hacen" como política social argentina con pretendido enfoque de género. *Reflexiones, Revista Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*. 101(2), 1-22.

Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? En *Mujer y desarrollo* (pp. 5-34). Santiago de Chile: CEPAL.

Rodríguez Enríquez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*, (256), 30-44.

Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (2014). *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

# De la moratoria previsional a la jubilación de amas de casa

“Nuevos sentidos, nuevos derechos”  
a partir de la sanción de la  
Ley N° 25994 en Argentina



Verónica Lanzette\*

## Introducción

El presente artículo parte de la propuesta de trabajo monográfico de integración final de la Diplomatura Superior en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas de FLACSO. A lo largo de la cursada me ha interesado en particular reflexionar en torno a las brechas de género y su impacto en las condiciones de vida de las mujeres y en especial en su acceso a la salud, ámbito en el cual desarrollo mi práctica profesional como trabajadora social.

Ante la consigna de análisis de una política pública, me pareció enriquecedor para mi propio proceso de aprendizaje, como así también la posibilidad de realizar un aporte desde mi expertise, pensar cómo la moratoria previsional iniciada en Argentina en el 2005 se constituyó sin proponérselo como una política pública de inclusión social para las mujeres adultas con efectos de reconocimiento y de igualdad de oportunidades.

El sistema previsional insume alrededor del 40% del gasto público total de nuestro país, siendo muchas veces analizado desde una mirada más fiscal que desde una de perspectivas de derechos. Existen numerosos documentos que evalúan sus efectos en términos de cobertura e impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social. Me interesa analizar desde una perspectiva de salud

\* Licenciada y profesora en Trabajo Social (UBA). Trabajadora social CeSAC 41 (GCBA). Docente Universitaria UAI.

integral cómo el acceso al sistema de seguridad social ha representado la posibilidad de mejora en las condiciones de vida de las mujeres y su proceso de envejecimiento activo.

Desarrollo brevemente tres conceptos que constituyen el eje del trabajo: envejecimiento activo, brechas de género y seguridad social, para luego analizar cómo las brechas de género insertan a las mujeres de una manera particular en el sistema de seguridad social de nuestro país y cómo a partir de las reformas del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) se generan nuevas posibilidades de acceso concreto a derechos para las mujeres, que impactan en su autonomía y su salud integral, a la vez que se constituyen en indicadores de procesos que favorecen la reducción de la brecha de género en términos reales y simbólicos.

En el contexto político actual donde se prevé el fin de la moratoria previsional y la modificación del sistema previsional en su conjunto, la seguridad social en Argentina corre riesgo de continuidad en su dimensión de “seguro” para el bienestar y protección de los ciudadanos y “social” por la preeminencia de lógicas individualistas y meritocráticas. Evaluar efectos distributivos de las políticas públicas permite reflexionar y comprender procesos de desigualdad social, puja de sentidos, adquisición de derechos, como así también dimensionar implicancias en la vida cotidiana de las personas y comunidades ante la profundización de la pobreza y la exclusión.

## Marco teórico

Históricamente existe una división del trabajo que asigna roles de género. El trabajo reproductivo, las tareas necesarias para garantizar el cuidado, bienestar y supervivencia de las personas que componen el hogar, es destinado a las mujeres; mientras que el trabajo productivo, vinculado al que se realiza en el mercado y de manera remunerada, aparece asociado a los varones. La *asimetría en la distribución del trabajo doméstico*, es una de las fuentes de mayor desigualdad entre varones y mujeres que reproduce, a su vez, otras múltiples desigualdades; se puede afirmar que a partir de esta distribución social del cuidado las mujeres son estructuralmente más pobres.

Los indicadores del *mercado de trabajo* muestran, aun en la actualidad, menores tasas de participación laboral femenina, mayores tasas de informalidad, subempleo y desempleo, así como menor participación en empleos de mayor jerarquía.

En Argentina, las mujeres son las que sufren los mayores niveles de desempleo y precarización laboral. Ganan en promedio un 29% menos que sus pares varones, brecha que se amplía para las asalariadas informales alcanzando un 35,6%. La mitad de quienes no consiguen empleo son jóvenes de hasta 29 años y, entre estas personas, son las mujeres quienes enfrentan las tasas más altas de desocupación de toda la economía con un 23% (Ministerio de Economía de la Nación. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2024).

Las brechas en el mercado de trabajo son inescindibles de las *brechas del cuidado y brechas de tiempo*. Las desigualdades en el sistema de cuidados son la base de toda una estructura de desigualdad. El 91,7%

de las mujeres realizan trabajos no remunerados. Ellas dedican 6,5 horas diarias; mientras que solo el 75,1% de los varones participa en estos trabajos, a los que les dedican un promedio de 3,7 horas diarias. Del total de horas dedicadas al trabajo no remunerado, las mujeres realizan el 70,23% y los varones el 29,77% (DNEIyG en base a INDEC-ENUT, 2021). Esto implica brechas en el tiempo disponible para trabajar en el mercado laboral, formarse o dedicarse al ocio.

El ser mujer, en la vejez, además de tener distinciones biológicas, profundiza las diferencias económicas, sociales y culturales existentes a lo largo de la vida, las cuales se asocian directamente con las *desigualdades de género*. Así, el *proceso de envejecimiento* también es vivido de diferente manera entre mujeres y hombres.

La influencia de la dimensión de género en los comportamientos en la vejez muestra una gran diferencia entre hombres y mujeres a medida que se van perdiendo grados de autonomía, en perjuicio de las mujeres, debido a su mayor implicación en el trabajo doméstico y de cuidados a lo largo de su vida, de forma cotidiana y constante. La mayor participación femenina en el trabajo doméstico y de cuidados conlleva un mayor deterioro físico y un aumento de la dependencia en la vejez.

Las mujeres mayores pasan a depender de sus parejas y/o familiares para poder acceder a prestaciones sociales o a atención de su salud, y muchas veces, pueden encontrarse sin recursos materiales suficientes para cubrir sus necesidades básicas, principalmente en los sectores socio económicos más desfavorecidos. Por otro lado, las mujeres sin pareja en la edad adulta tienen un mayor riesgo de pobreza y de exclusión social.

La *salud*, entendida de manera integral como “un estado de completo bienestar físico, mental y social” (OMS, 1946), depende en la vejez de las circunstancias y de las acciones de las personas a lo largo de su vida. Las mujeres mayores tienen una menor autonomía de desplazamientos, históricamente relegadas al ámbito doméstico, muestran una mayor dependencia para el acceso a servicios sanitarios, sociales o de ocio. Así mismo, muy pocas mujeres adultas disponen en la actualidad de vehículo propio y conocimientos para el manejo, dependiendo también de la necesidad de contar con otra persona de su entorno para el traslado o el pago del servicio.

Muchas mujeres mayores tienen una gran dependencia y consumo de fármacos, con una excesiva medicalización del envejecimiento y de la menopausia. Presentan un riesgo más elevado de depresión, relacionado con menores oportunidades de educación, empleo y de desarrollo personal. Muchas veces, las mujeres se sobrecargan por dar apoyo a otros a lo largo de su vida, también en la vejez en el cuidado de sus parejas, hijos, nietos, personas con discapacidad, sin contar con la conveniente reciprocidad de cuidados. Esta ausencia de reciprocidad determina el deterioro de vínculos sociales, situaciones de estrés y problemáticas de salud mental como ansiedad, depresión, aislamiento, etc.

Las mujeres mayores se encuentran infrarrepresentadas en la toma de decisiones y en los medios de comunicación social, a pesar de representar una proporción mayor que los hombres. Situación que se agrava por la existencia de constructos sociales contra la vejez, *edadismo o viejismo*, que se sustentan en la creencia de que las personas mayores son inútiles, no productivas o completamente dependientes

de otros, lo cual subestima su capacidad de contribuir a la sociedad, con efectos de aislamiento, discriminación y violencia hacia los adultos mayores.

Los sistemas previsionales se relacionan fundamentalmente con la necesidad de garantizar un ingreso económico a las personas una vez que estas, producto de su edad u otras contingencias, no pueden seguir desarrollándose en el mercado de trabajo. La actividad laboral se configura como el medio legítimo por excelencia para resolver la supervivencia, y de allí la noción de inactividad forzosa como elemento que justifica la necesidad de protección social.

En Argentina, el sistema previsional se ha organizado fundamentalmente a partir del formato de seguro social bismarckiano, estableciendo el derecho previsional como un derivado del vínculo formal y contributivo con el mercado de trabajo.

Las brechas de género tienen efectos en la situación de las mujeres durante la vida laboral o productiva, no obstante, al momento de la vejez, es posible observar el resultado de la *acumulación de desventajas* a lo largo del tiempo. Intermitencias en sus historias contributivas, dificultades para acumular años de aportes y salarios más bajos en relación con los varones son factores que determinan que las mujeres tengan menos probabilidades de acceder a una jubilación contributiva y, en caso de que puedan hacerlo, resultan jubilaciones de menor cuantía que los varones.

Mientras tradicionalmente se define a la población adulta mayor como económicamente inactiva, el concepto de *envejecimiento activo* nos permite visualizar esta etapa vital desde nuevos enfoques y determinantes. Es definido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen. El envejecimiento activo se aplica tanto a los individuos como a los grupos de población. Permite a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo vital y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia.

El término “activo” se refiere a la participación continua de los adultos mayores en forma individual y colectiva en los aspectos sociales, económicos, culturales, espirituales y cívicos. Hace referencia a cuatro aspectos fundamentales: salud (física y mental), participación en la sociedad, seguridad, aprendizaje durante toda la vida.

## **La moratoria previsional, la agenda estatal y la jubilación de amas de casa**

La reforma previsional implementada en 1993 mediante la Ley N° 24241, al elevar la edad jubilatoria y la cantidad necesaria de años aportados para acceder a una prestación previsional, colocó en situación de vulnerabilidad a los trabajadores de mayor edad por la necesidad de más años de aporte para acceder a una jubilación. A su vez, las políticas neoliberales y las características del mercado de

trabajo constituidas por políticas macroeconómicas de la década, evidenciaron hacia el año 2000 un retraimiento general de la cobertura: menos del 60% de las personas en edad de jubilarse podían hacerlo (Arza, 2004, citado en Lo Vuolo, 2007; Danani y Beccaria, 2011). También aparecía degradado el nivel de ingresos de las prestaciones, en especial de las más bajas.

En este marco, considerando las brechas de género en el mercado de trabajo, la tasa de participación femenina dentro del sistema previsional caería 8 puntos entre 1994 (año de puesta en marcha de la Ley N° 24241) y 2006 (fecha en la que comienza a revertirse la tendencia), pasando de un 73% de cobertura de las mujeres de 65 años y más a un 65% (Rofman y Lucchetti, 2006: 36) dentro del mismo rango de edad.

El principal instrumento a través del cual se implementó el Plan de Inclusión Previsional entre enero de 2005 y abril de 2007 fue la Ley N° 25994 y el Decreto N° 1454/05, que reglamentó la Ley N° 24476 y permitió que los trabajadores autónomos con problemas de regularización de aportes se pudieran inscribir en un plan de facilidades y acceder al beneficio previsional, descontando el plan de pago en hasta 60 cuotas deducibles de la prestación previsional. La moratoria aplicada por esta política, retomaba medidas de las leyes N° 25865 o N° 24476, aunque la novedad radicaba en la implementación de una serie de facilidades que permitían el acceso inmediato a la prestación y el pago de la deuda de aportes en cuotas mensuales debitadas del mismo haber previsional. La quita del requisito de acumulación inicial de capital para la cancelación de aportes adeudados habilitó especialmente el ingreso de las mujeres al sistema previsional. Una población inicialmente inesperada en el diseño de la ley que daba cuerpo a esta política pública.

Esta primera moratoria significó el ingreso a la cobertura previsional de alrededor de 2.5 millones de personas. De ellas, el 78% fueron mujeres (Calabria y otros, 2012: 298).

La segunda moratoria, con la Ley N° 26970, abierta entre septiembre de 2014 y octubre de 2016 (prorrogada para las mujeres hasta el 23/07/2019) significó el ingreso de alrededor de 1.100.000 jubilados y jubiladas más al sistema previsional (BESS, 2° trimestre 2018). Otra vez, la gran mayoría de altas, corresponderían a mujeres. El efecto en las brechas de género que tuvieron los Planes de Inclusión Previsional, principalmente estas dos moratorias, fue tan importante, que coloquialmente comenzaron a conocerse como Jubilaciones de Ama de Casa. Si bien la medida no fue formulada con el propósito de visibilizar al trabajo reproductivo y de cuidado no remunerado –ni favorecer su acceso al sistema previsional–, lo consiguió por medio de la declaración como trabajadores/as autónomos/as a los/as interesados/as en acceder al beneficio. De este modo, aquellas personas que carecían de registros contributivos –o que fueron insuficientes– podían acceder al Plan de Inclusión Previsional a través del pago de la deuda correspondiente al valor histórico de sus aportes.

Las mujeres que desde diferentes lugares y procesos históricos pugnaban por el reconocimiento social y económico de tareas de reproducción encuentran de esta manera una oportunidad de validar su ingreso en el sistema de seguridad social. Cabe señalar la lucha pionera del Sindicato de Amas de Casa de la República Argentina (SACRA) desde su conformación en 1983, en torno a cuatro demandas centrales:

salario, jubilación, obra social y sindicato. Frente a estos avances, el SACRA destinó grandes esfuerzos a informar y asesorar respecto a las gestiones en materia previsional, para el acceso a la moratoria.

Con este Plan de Inclusión Previsional se feminizó la estructura previsional entera, rasgo observable en los datos estadísticos desde el año 2007 en adelante. Si históricamente las mujeres se habían insertado a través de las prestaciones de pensión por viudez, hoy podemos ver que, aunque siguen manteniendo preeminencia en esta categoría, han ganado también mayoría en el campo de las jubilaciones. Según las estadísticas de la Seguridad Social (BESS, 2018) y a diferencia de lo que tradicionalmente había ocurrido, ahora la mayor cantidad de jubilaciones, el 64% del total, está destinada a mujeres. De modo complementario, de la totalidad de jubilaciones destinadas a mujeres, el 86% fue obtenida a partir de las moratorias.

La implementación de la jubilación de amas de casa generó movimientos de sentido, empoderó a las mujeres que todas sus vidas habían trabajado en sus hogares sin obtener reconocimiento económico ni social por su tarea, pudiendo alcanzar derechos que hasta ese momento no se habían visibilizado, legitimado ni reconocido. Garantizó un piso de igualdad de derechos entre las mujeres trabajadoras asalariadas y las mujeres “amas de casa”, como así también con los hombres que por mandatos de género se desarrollan en el ámbito laboral con mayor facilidad de acceso a beneficios previsionales. Desde el paradigma del reconocimiento, siguiendo a Nancy Frasser, vemos la solución de las brechas de género, con políticas tendientes a favorecer un cambio cultural o simbólico. Cambios de sentido que aún hoy siguen siendo interpelados desde la lógica patriarcal donde el trabajo reproductivo no es considerado trabajo y meritocrática, para la cual quien no trabaja no tiene derecho a acceder a la jubilación.

Resolver una cuestión agendada admite diferentes posiciones y cursos de acción; pero cada una de estas puede repercutir de maneras muy distintas sobre la suerte o situación de los actores sociales involucrados en el asunto o cuestión. Además, una misma cuestión puede ser afrontada a través del tiempo mediante distintos cursos de acción (o cambios de políticas), sea -entre otras causas- porque la misma pudo haberse agravado o porque surgió una nueva opción de tratamiento previamente no disponible. Por otra parte, es importante señalar que una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder (Oszlak, 2007: 8).

El diseño de los sistemas previsionales es un factor clave para reducir o potenciar desigualdades. Junto a las moratorias y la participación de la mujer por derecho propio, observamos el desarrollo de un conjunto de políticas con tendencia incluyente que privilegian a los sectores más desfavorecidos del sistema previsional y permiten esta construcción de nuevos sentidos.

En el 2008, la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) disuelve el pilar de capitalización o ahorro privado, estatizándose nuevamente los aportes jubilatorios. Al devolver todo el sistema previsional al modelo de reparto, con solidaridad intergeneracional y administración estatal,

se generaron condiciones beneficiosas para el grueso de las y los jubilados presentes y futuros, especialmente en la base de las escalas salariales.

La Ley N° 26417 de 2008 estableció la fórmula de movilidad jubilatoria, que otorgó previsibilidad a los/as beneficiarios/as y reparó una deuda histórica, posibilitando un incremento de los haberes del 26% en términos reales (ANSES, 2020).

En el 2009, la creación de la Asignación Universal por Hijo representó un cambio de paradigma al garantizar la cobertura por parte de la seguridad social de todas las infancias del país, reconociéndolas como titulares y sujetos plenos de derechos.

El reconocimiento de *aportes por tareas de cuidado* comenzó a implementarse en julio de 2021, a través del Decreto N° 475/2021, intentando visibilizar y reparar una desigualdad histórica y estructural en la distribución de las tareas de cuidado, reconociendo y valorando el tiempo que las mujeres destinaron y destinan a la crianza de sus hijos.

En el otro extremo, encontramos políticas públicas que desaceleran o incluso revierten procesos de inclusión social y/o reducción de las desigualdades. En el 2015, la Ley N° 27260 creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), prestación no contributiva que, determinó el fin del Plan de Inclusión Previsional, aunque mantiene cierta inercia de los valores de universalidad, se inscribe en el formato de una prestación de menor calidad respecto de las jubilaciones. En el mismo sentido, la Ley N° 26427 del 2017, reemplazó la fórmula de movilidad vigente hasta el momento, produciendo una caída del 19,5% en términos reales del valor de las prestaciones (ANSES, 2020).

## Acceso a derechos

Entre 2001 y 2022 se observa un incremento sostenido en la población en edad jubilatoria que percibe jubilación o pensión, especialmente entre las mujeres, a través de la implementación de sucesivos regímenes de moratoria. Mientras que el Censo 2001 registró que 6 de cada 10 mujeres en edad jubilatoria accedían a una jubilación o pensión, el Censo 2022 relevó que 9 de cada 10 mujeres estaban en esa condición, un valor similar al de 2010.

En función de los datos consignados, y pensando en términos de evaluación de políticas públicas, podemos señalar el gran efecto inclusivo que han tenido las moratorias previsionales en nuestro país desde una perspectiva de género. Por un lado, garantizó el derecho a un ingreso durante la adultez mayor a millones de mujeres: supuso superar la condicionalidad del ejercicio del derecho al tipo de inserción laboral y pasar a un esquema fundado en la ciudadanía social. Por otro lado, implicó un reconocimiento de las tareas domésticas y de cuidado que obstaculizaron la participación plena de las mujeres en el mercado de trabajo pero que generaron un valor social fundante para la sociedad en su conjunto. Finalmente, permitió activar el ejercicio de la autonomía económica durante la adultez mayor a través de beneficios previsionales directos y otras prestaciones y programas asociadas a la

condición de jubiladas que hasta entonces solo podían ejercer los hombres, con preminencia en la estructura previsional.

Contar con un haber jubilatorio mensual y una cobertura en salud parecen ser las dos prestaciones más importantes de la seguridad social que, desde el paradigma de la distribución, siguiendo también a Nancy Frasser, reducen las injusticias asociadas al género.

Con el *haber jubilatorio* las mujeres se aseguran un ingreso mensual que les permite cubrir sus necesidades básicas y disfrutar de una mayor estabilidad económica e independencia. Se trata del acceso a un ingreso previsional por derecho propio que permite a las mujeres contar con medios económicos para la compra de alimentos, bienes y servicios. Si bien el poder adquisitivo de este haber previsional ha sufrido modificaciones a lo largo de los años, ha permitido a las mujeres disponer de un capital personal para el aporte al grupo familiar como así también para pensar proyectos de vida alternativos. Luego de años de dependencia de los ingresos de una pareja o de algún otro familiar, disponer de un monto mensual estable ha permitido a muchas mujeres mayores niveles de autonomía permitiéndole en algunos casos resolver situaciones y vínculos violentos.

Como consecuencia, el porcentaje de mujeres mayores de 60 años sin ningún ingreso personal se redujo notablemente, pasando en zonas urbanas del 35% al 10% [...] provocó un incremento estadísticamente significativo en la probabilidad de divorcio/separación de 2,6 puntos porcentuales para las cohortes de mujeres afectadas (un efecto considerable dado que solamente el 14% de estas mujeres estaban separadas o divorciadas antes de la reforma) (Berniell, de la Mata y Machado, 2019).

Con la *cobertura de salud*, las jubiladas tienen acceso, nuevamente por derecho propio, a servicios médicos, consultas, interconsultas, hospitalización y medicamentos. Al estar inscriptas en el Programa de Atención Médica Integral (PAMI), acceden a una cobertura de salud integral que incluye también servicios de apoyo para la tercera edad, fundamental para el cuidado y mantenimiento de su bienestar físico y mental. Esto mejora significativamente su calidad de vida y les proporciona una red de contención y asistencia.

Contar con la cobertura de PAMI les asegura *prestaciones asociadas*, como ser la designación de un médico de cabecera. La consulta continua con un único profesional construye un tipo de relación médico-paciente diferencial, ayuda al profesional a comprender la realidad personal, familiar y social en las que los pacientes viven, posibilitando una mayor contención y acompañamiento. Por otro lado, la confianza que se logra es una de las herramientas de diagnóstico más vitales para la salud. Conocer un paciente, ser un referente para él y su familia y seguir su situación de salud durante un largo tiempo brinda información clave al equipo de salud para una atención integral. Así mismo, la designación del médico de cabecera se rige por cercanía al domicilio de la beneficiaria, facilitando el traslado, la accesibilidad y la consulta oportuna.

La cobertura en salud permitió<sup>1</sup> el acceso a una gran cantidad de medicamentos gratuitos y otro con descuentos según vademécum, insumos médicos, oxigenoterapia domiciliaria, bolsas de colostomía, elementos ortopédicos, pañales, etc. Así mismo, el PAMI cuenta con vacunación de calendario en farmacias adheridas a la cobertura, facilitando el acceso de las beneficiarias por cercanía al domicilio, principalmente en lo que respecta a vacuna antigripal, de aplicación anual y neumocócica.

Ser afiliadas de PAMI les permite también extender la cobertura a algunos miembros de su grupo familiar, pudiendo tramitar la afiliación de su cónyuge, hijos con discapacidad del titular o cónyuge, hijos menores hasta los 21 años del titular o cónyuge, hijos estudiantes hasta los 25 años, afiliación de uniones convivenciales.

A través de PAMI, pueden gestionar subsidio para auxiliar domiciliario, residencias propias para adultos mayores y residencias conveniadas, centros de día<sup>2</sup> y club de día.<sup>3</sup>

Debemos considerar que las personas mayores utilizan una variedad de servicios de salud con mayor frecuencia que otros grupos de edad. A medida que aumenta la esperanza de vida a nivel mundial, el sistema de salud debe responder a una mayor proporción de personas con enfermedades crónicas o discapacidades que necesitan más atención. Muchas jubiladas, a partir del ingreso al sistema previsional, acceden por primera vez a una cobertura en salud. El acceso a servicios de cercanía, sin pagos directos de bolsillo, con posibilidad de continuidad en la atención y sorteando las dificultades que el sistema público de salud puede representar para una persona mayor (largas colas, trámites, escases de turnos, etc.), permite a las mujeres tomar decisiones informadas sobre su salud y acceder a servicios sin depender de terceros. Ayuda, así mismo, a disminuir las disparidades en el acceso a la salud entre mujeres de diferentes niveles socioeconómicos.

La *bancarización* de los haberes jubilatorios es un derecho de los jubilados y pensionados, sin ningún costo adicional. La ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social) es el organismo encargado de brindar información y asistencia a los jubilados en el proceso de bancarización, brindando mayor seguridad y comodidad a los jubilados y reduciendo el riesgo de robos o pérdidas de dinero en efectivo.

Para muchas mujeres, la bancarización de los haberes jubilatorios implicó la apertura por primera vez en sus vidas de una cuenta bancaria y el acceso a tarjetas de débito y crédito. Estas permitieron el pago en cuotas de bienes y servicios, aumentando la capacidad de compra de las jubiladas. El uso de tarjeta de débito favoreció la devolución del IVA (impuesto al valor agregado) para las jubiladas. El programa Compre sin IVA, vigente desde el 2001 con modificaciones hasta su finalización en diciembre de 2023, implicó la devolución del 21% en las compras de productos de consumo masivo con tarjeta de débito, ampliando también el poder de compra de los haberes jubilatorios.

1 Actualmente en disputa, a raíz de las resoluciones 2431/2024 y 2537/2024 del PAMI, que establecieron medidas de "readecuación" en la cobertura de medicamentos y eliminación de la cobertura total de los medicamentos.

2 La prestación de Centro de Día para Personas Mayores está destinada a personas de 60 años y más, autoválidas, frágiles o que presentan dependencia leve o moderada para realizar las actividades de la vida diaria.

3 Prestación sociocomunitaria de estadía diurna para afiliadas autoválidas o con autonomía funcional disminuida que requieran apoyo social y que no necesiten asistencia continua.

El Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) impulsó el programa Conectando con Vos, una iniciativa destinada a proporcionar tablets gratuitas a grupos beneficiarios de ANSES en Argentina, entre ellos jubilados. Buscaba fomentar el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones entre sectores vulnerables de la sociedad, promoviendo así la *inclusión digital* y proporcionando herramientas esenciales a aquellos que carecen de dispositivos electrónicos. Según datos del programa, alrededor de 20.000 jubilados han recibido tablets.

Con el Préstamo Personal Mi Compu Jubilados del Banco Nación, más de 150.000 jubilados y pensionados han accedido a computadoras de escritorio, notebooks, netbooks y tablets, con débito automático de los haberes jubilatorios. Según datos del programa, se han realizado hasta la actualidad más de 10.000 talleres de capacitación para adultos mayores en todo el país.

El programa ha permitido que muchas mujeres, a través de sus haberes jubilatorios, accedan a dispositivos tecnológicos, reduciendo la brecha digital, favoreciendo que se mantengan conectadas y activas, participando en actividades sociales, educativas y recreativas que mejoran su calidad de vida.

Desde el año 2019, la *Tarifa Social* es un beneficio que permite a los usuarios residenciales en situación de vulnerabilidad pagar un precio más bajo por los servicios públicos, como electricidad, gas, agua. Entre estos grupos se encuentran los jubilados y pensionados.

A través de su jubilación, las mujeres han visto una reducción en sus gastos mensuales debido a los descuentos en servicios públicos, como electricidad, gas y agua, permitiéndoles destinar esos recursos a otras necesidades y así pudieron mejorar su bienestar general y su calidad de vida.

En Argentina, los jubilados pueden acceder a varias *asignaciones familiares* según sus ingresos y circunstancias personales. En el caso de tener hijos a cargo, por ejemplo, un hijo con discapacidad, pueden recibir asignaciones familiares adicionales, lo cual contribuye al sustento y apoyo económico de sus familias. Sabemos que, aun en la tercera edad, las mujeres se constituyen en principales cuidadoras de otros miembros de la familia. La posibilidad de contar con dicha asignación familiar proporciona un ingreso adicional mensual que ayuda a cubrir los gastos relacionados con la atención y cuidado.

La *Red SUBE* brinda a través de su Tarifa Social Federal beneficios exclusivos para jubilados y pensionados. En el caso de la tarjeta SUBE para jubilados y pensionados, al obtener la tarifa social se accede a un 55% de descuento sobre el valor del pasaje, a través del Decreto N° 84/2009. Puede ser utilizada para viajes en colectivo, tren o subte en las ciudades de todo el país. Implica para las mujeres jubiladas una reducción significativa en el valor de tarifas de transporte público de pasajeros favoreciendo la movilidad de las mismas para la realización de trámites, turnos médicos, actividades recreativas, ocio, visita a familiares y allegados, entre otros.

Los jubilados y pensionados de ANSES pueden realizar viajes cortos en trenes de la red en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) de manera gratuita en horarios específicos. Así mismo, los jubilados y pensionados de ANSES también pueden acceder a un 40% de descuento en los pasajes

de trenes de larga distancia a distintos destinos del país y en todas las categorías disponibles en los servicios de Trenes Argentinos.

A partir de 2015 y hasta el 2024, la ANSES lanzó varias líneas de *créditos personales* con tasas preferenciales para jubilados y pensionados. Esta iniciativa intentó mejorar el bienestar económico de los adultos mayores y fomentar el consumo interno. Si bien no se disponen de datos oficiales sobre el destino de los créditos, se estima que los usos más frecuentes han sido para la realización de reparaciones y mejoras en el hogar, gastos médicos no cubiertos por el sistema de salud público o cobertura de salud, para el saldo de deudas preexistentes, la compra de electrodomésticos y otros bienes duraderos necesarios para el hogar, para financiar viajes y vacaciones, para financiar estudios propios o de familiares, incluyendo cursos, talleres y programas de capacitación y/o para cubrir gastos cotidianos en casos de emergencia o cuando el ingreso mensual no era suficiente. Estos créditos proporcionaron una fuente importante de financiamiento y ayudaron a mejorar la calidad de vida de muchos jubilados y pensionados.

## Desde los pilares del envejecimiento activo

El envejecimiento activo es un concepto que busca mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen. Los tres pilares fundamentales del envejecimiento activo, según la OMS, son la salud, la participación y la seguridad. Estos pilares no solo aseguran una vida más larga y de mejor calidad, sino que también fomentan la integración y la protección de los mayores en la sociedad. El acceso a derechos a través de su inclusión en el sistema previsional ha tenido un impacto significativo en la vida cotidiana de las mujeres contribuyendo a mejorar su calidad de vida y bienestar, principalmente en los sectores socioeconómicos más desfavorecidos.

La *salud* es el primer pilar del envejecimiento activo y se refiere a vivir más años en mejores condiciones. La moratoria previsional les ha permitido a las mujeres el acceso a una cobertura de salud, de alcance nacional para la realización de consultas médicas y tratamientos necesarios desde una perspectiva integral. No solo el abordaje de patologías biomédicas sino también la atención de su salud mental, bienestar emocional, estimulación cognitiva y reducción del estrés, considerando su participación en actividades planificadas para tal fin (capacitaciones, espacios de lectura, actividades asociadas al aprendizaje continuo, centros de día, centros de jubilados, etc.), como así también en indicadores de bienestar asociados a la posibilidad de sostener e incrementar espacios de autonomía y toma de decisiones en la vida cotidiana. La independencia financiera refuerza la autonomía y la capacidad de tomar decisiones y favorece al empoderamiento personal de las mujeres, aportando a su salud mental.

El segundo pilar del envejecimiento activo es la *participación*, que implica sentirse parte activa y contribuir a la sociedad. Mantener relaciones sociales y participar en actividades comunitarias son aspectos clave. Combatir el aislamiento social es fundamental para el bienestar emocional. Participar en grupos de interés, clubes de lectura, actividades de voluntariado o simplemente mantener contacto regular con amigos y familiares. La jubilación ofrece la oportunidad para realizar actividades que quizás no se pudieron realizar antes. La participación activa no solo mejora la calidad de vida, sino que también

proporciona un sentido de propósito y pertenencia. En este sentido el acceso a la jubilación ha permitido a las mujeres acceso a recursos digitales para la realización de actividades educativas o recreativas, ha permitido el ingreso y la participación en centros de jubilados con la diversidad de actividades que los mismos proponen (talleres, viajes, centros de día, etc.). Y ha sumado la posibilidad de acceso a descuentos significativos en líneas ferroviarias de larga distancia, permitiendo a muchas mujeres acceder, por primera vez, a destinos turísticos nacionales o la visita a familiares a lo largo del país. Así mismo, la tarifa diferencial en el transporte público urbano ha favorecido el traslado para la gestión autónoma de trámites, el refuerzo de vínculos sociales y la participación comunitaria de las mujeres.

El tercer pilar es la *seguridad*, que abarca la protección integral en términos de vivienda, situación económica y necesidades sanitarias. Es esencial que las personas mayores vivan en un entorno seguro y accesible, contar con una cobertura económica adecuada, ya sea a través de pensiones, ahorros o ayudas sociales, proporciona tranquilidad y estabilidad. La seguridad también incluye el acceso a servicios de salud de calidad.

Los ingresos mensuales provenientes de jubilaciones han sido y son para muchas mujeres la base económica para que puedan cubrir sus necesidades básicas, lograr cierta estabilidad económica para vivir con algún grado de tranquilidad y seguridad financiera y desarrollar planificación a corto y mediano plazo para gastos de alimentación, vestimenta, vivienda y recreación. Ingresos que no solo repercuten en el bienestar de las mujeres, sino que en muchos casos representan mayores posibilidades de acceso para su grupo familiar. El acceso al crédito, a través de tarjetas bancarizadas o en función de líneas de créditos otorgadas por la ANSES, permitió el acceso a bienes y servicios durables, como electrodomésticos, vehículos, financiación de actividades recreativas, educativas y vacacionales.

La reducción de tarifas en servicios públicos revierte dividendos al grupo familiar para ampliar posibilidades de consumo y permiten un mayor disfrute y bienestar principalmente en épocas de altas y bajas temperaturas.

## Conclusiones

El género es un constructo social y una categoría que estructura las trayectorias vitales. En el envejecimiento femenino y masculino se cristalizan las desigualdades de género y sociales acumuladas a lo largo de la vida, íntimamente vinculadas a la organización social del cuidado.

A partir de 2003 en nuestro país se abrió una dinámica de políticas públicas que, en su conjunto, tuvieron efectos positivos sobre el derecho de las mujeres a jubilarse, torciendo en gran medida un destino estructuralmente signado por la desigualdad. La política más importante en ese plano fue la de los Planes de Inclusión Previsional o moratorias, que feminizaron e hicieron más equitativo el sistema previsional.

Aun sin que este haya sido su objetivo, la moratoria previsional se constituyó como un instrumento de reconocimiento de las tareas domésticas y de cuidado que realizan prioritariamente las mujeres. A la vez,

permitió el acceso real y por derecho propio a una serie de prestaciones asociadas al status de jubilada, con efectos redistributivos a corto y mediano plazo.

La lucha de las mujeres, la historia del movimiento feminista en Argentina, ha disputado sentidos dentro de la agenda del Estado y capitalizado un instrumento de la política pública en pos de mejorar las condiciones de vida de las mujeres.

El acceso a la jubilación ha tenido un impacto significativo en la vida cotidiana de las mujeres contribuyendo a mejorar su calidad de vida y bienestar, principalmente en los sectores socioeconómicos más desfavorecidos. Contar con un ingreso económico propio, la cobertura en salud y demás beneficios asociados a la jubilación, han favorecido la salud, la participación y la seguridad de las mujeres en su vejez.

La moratoria si bien favoreció reducción de desigualdades por motivos de género, esta no fue acompañada de otras modificaciones más profundas en las causales de las brechas del mercado de trabajo, ni en las propias del ámbito doméstico-familiar.

Hoy, de los casi 6,9 millones de prestaciones del Sistema Previsional Argentino, 3,6 millones de jubilaciones y pensiones han sido otorgadas a través de moratorias, lo que da cuenta de su importancia como política de inclusión social. Sin esta medida, la cobertura del sistema solo alcanzaría a un 48% de las prestaciones otorgadas. La derogación de la moratoria, prevista para marzo del 2025, implicará un retroceso en la posibilidad de acceso al sistema previsional en su conjunto afectando significativamente a los procesos de reducción de brecha de género, aumentará la pobreza entre las mujeres mayores, mermará su autonomía económica y afectará las posibilidades reales de envejecimiento activo de las mujeres.

## Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2011). Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad. Observatorio de la Seguridad Social. Argentina.
- ANSES (2020). Ley de Movilidad de la Seguridad Social. Hacia un esquema óptimo de actualización de las prestaciones. Serie Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento – Observatorio de la Seguridad Social. Argentina.
- ANSES (2021). Impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social. Serie Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento – Observatorio de la Seguridad Social. Argentina.
- ANSES (2019-2024). Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Buenos Aires, Argentina.
- Calabria, A.; Calero, A.; D'Elia, V.; Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2012). Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (74), 298.
- Berniell, I.; De la Mata, D. y Machado, M. P. (mayo de 2019). La dependencia en la vejez y las pensiones no contributivas. CEDLAS, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <http://nadaesgratis.es/jose-luis-ferreira/la-dependencia-en-la-vejez-y-las-pensiones-no-contributivas>

- Corsiglia Mura, L. (2023). Jubilación, derechos y género. Una agenda recientemente entrelazada que interpela a las políticas públicas. En M. Niro y L. Aguerre (orgs.), *Conocimiento y Sociedad. La investigación y las políticas en diálogo*. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- D'Alessandro, M. (2017). Si hay futuro, es feminista. En F. Angilletta, M. D'Alessandro y M. Mariasch, *¿El futuro es feminista?* Buenos Aires: Capital Intelectual. Recuperado de <https://www.eldiplo.org/wp-content/uploads/2020/04/4-El-futuro-es-feminista.pdf>
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEIyG), en base a INDEC-ENUT (2021). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021. Resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Dubet, F. (mayo-junio de 2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*, (239), 42-50.
- Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de Sueños. Mapas.
- Faur, E. (2014). Consideraciones finales. En *Cuidado infantil en el siglo XXI: mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83-89.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2023). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos. Salud y previsión social.
- Iniciativa Spotlight de las Naciones Unidas (2023). Violencia por motivos de género en adultas mayores: Resultados de la investigación en Argentina. Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.
- Ministerio de Economía de la Nación. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2024). Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos (Informe No. 123). Argentina.
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Observatorio de las Violencias y Desigualdades por Razones de Género (2023). La participación de las mujeres en el trabajo, el ingreso y la producción: Primer trimestre de 2023.
- Oszlak, O. (septiembre de 2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del Sur*, revista publicada por el Programa MERCOSUR Social y Solidario . Recuperado de [https://www.mercosursocialsolidario.org/wp-content/uploads/2006/09/VOCES\\_4.pdf](https://www.mercosursocialsolidario.org/wp-content/uploads/2006/09/VOCES_4.pdf)
- Rofman, R. y Petrone, L. (2021). Género en el sistema previsional argentino. Análisis de una reforma valiosa y desafíos pendientes. CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/textual/genero-en-el-sistema-previsional-argentino-analisis-de-una-reforma-valiosa-y-desafios-pendientes/>

# Ley N° 27275 de Acceso a la Información Pública

## Un derecho en peligro



*Candela Ferreyra\**

### A modo de introducción

En la democracia moderna resulta imprescindible contar con regulación sobre el acceso a la información, dejando de lado cualquier obstáculo por parte del Estado en cuanto a conceder a las y los ciudadanos el derecho que tienen otorgado constitucionalmente.

Como futuras y futuros gestores gubernamentales es fundamental entender que cualquier rol que desarrollemos en la función pública requiere compromiso y responsabilidad y que el objetivo como profesionales es la reconfiguración de la función administrativa, basada en los ideales de transparencia y ética, para cumplir con la tarea de realizar y gestionar el bien común como fin último del Estado.

El acceso a la información pública se ha convertido en un componente vital para lograr un buen gobierno y la participación ciudadana. Sin embargo, su implementación efectiva aún enfrenta importantes desafíos, por lo que la promoción de una cultura de transparencia y el fortalecimiento de leyes que regulen este derecho siguen siendo tareas esenciales.

En el presente artículo se analizará la Ley N° 27275 de Acceso a la Información Pública en la Argentina, como parte del trabajo final que refleja el estudio desarrollado en la materia Transparencia, Ética Pública y Acceso a la Información.

\* Estudiante de la carrera de Gestión Gubernamental de la UNPAZ.

## Estado y ciudadanía, un nuevo modelo de relación

La revolución tecnológica que ha tenido lugar en los últimos veinte años trajo consigo cambios en todos los aspectos del Estado, especialmente en la relación que mantiene con las y los ciudadanos. La incorporación de Internet y las nuevas tecnologías como herramientas de la gestión estatal transforman la manera en que el Estado le rinde cuentas a la ciudadanía, lo que nos hace pensar que la instauración efectiva de un *gobierno abierto* es posible, basándose en tres principios fundamentales:

1. Transparencia.
2. Participación.
3. Colaboración.

Sin embargo, una de las *dificultades* que enfrenta este modelo es la *disponibilidad de información que permita el control*, como consecuencia de la resistencia por parte de las y los funcionarios estatales a tornar transparente su gestión, y de la relativa indiferencia de la ciudadanía a que la información sea revelada. Siguiendo la perspectiva de Oscar Oszlak (2013), aunque la tecnología puede producir un cambio cultural, debe existir la voluntad tanto de la ciudadanía como de la dirigencia política para llevar a cabo el proceso de cambio.

En este contexto, se vuelve crucial el *derecho de acceso a la información pública* que permite que las y los ciudadanos puedan solicitar y recibir información de los organismos públicos, basado en la idea de que la transparencia gubernamental es esencial para el funcionamiento de la democracia y para la rendición de cuentas de las y los funcionarios públicos, asegurando una gobernanza efectiva y participativa y que el poder público actúe de manera abierta y responsable.

## Ley N° 27275: implementando el derecho en Argentina

El derecho de acceso a la información pública, como señala Santiago Díaz Cafferata (2009), es la facultad que tienen las y los ciudadanos de acceder a todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos estatales.

En el caso argentino, es la Ley N° 27275 de Acceso a la Información Pública la que tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

En su artículo 3, la ley establece la definición del concepto clave: “Información pública: todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

La normativa tiene como objetivo que las instituciones públicas sean más abiertas y transparentes respecto a sus decisiones, acciones y manejo de recursos, lo que ayuda a prevenir la corrupción y promover una gestión más responsable, y otorga a las y los ciudadanos la posibilidad de acceder a información relevante sobre la administración pública, lo que permite que estén mejor informados y participen activamente en el control democrático.

A su vez, obliga a las y los funcionarios y los organismos públicos a justificar y explicar sus acciones, decisiones y el uso de los recursos estatales, lo cual mejora la confianza entre el Estado y la ciudadanía.

Conseguir la sanción de la ley fue un proceso paulatino. Como señala Marcela Basterra (2017), antes de la sanción de esta, diversas normas de variado rango fueron propuestas para intentar garantizar la transparencia. Sin embargo, estos intentos fallaron ya que no solo era necesario incorporar la jurisprudencia pertinente, sino también establecer un procedimiento adecuado para poder exigir el cumplimiento efectivo por parte de los sujetos obligados.

En el año 2003 comienza a discutirse la necesidad de una ley de acceso a la información pública en el país, por lo que se presentan algunos proyectos en el Congreso, pero no avanzan en ese momento.

En diciembre del mismo año, entendiéndose la necesidad de mejorar la calidad de la democracia y con la certeza de que el buen funcionamiento de sus instituciones es condición indispensable para el desarrollo sostenido,<sup>2</sup> el presidente Néstor Kirchner firma el Decreto N° 1172/2003, que establece normas para el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, convirtiéndose en una primera regulación parcial sobre la materia, pero sin abarcar todos los poderes del Estado ni todas las instituciones.

Entre los años 2005 y 2010 se presentan nuevamente diversos proyectos de ley en el Congreso Nacional para formalizar un marco legal de acceso a la información pública, pero no logran ser sancionados.

En el año 2013, Argentina se compromete internacionalmente a garantizar el acceso a la información pública al suscribir acuerdos como la Convención Interamericana contra la Corrupción y el Convenio de Aarhus.

En junio del 2016, el proyecto de ley de Acceso a la Información Pública es debatido en el Congreso de la Nación. Posteriormente, en septiembre del mismo año el Congreso sanciona la Ley N° 27275 de Acceso a la Información Pública, con amplio consenso entre las y los legisladores y días más tarde la ley es promulgada oficialmente por el Poder Ejecutivo.

Desde el momento en que la ley entra en vigencia, todas las entidades obligadas por la misma deben comenzar a aplicar sus disposiciones y se establece la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), un organismo autónomo y autárquico dentro de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, como el encargado de garantizar el cumplimiento de la ley.

---

<sup>2</sup> Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Como vimos, el acceso a la información pública ha tenido varios avances y retrocesos influenciados, por un lado, por los cambios de gobierno y las políticas de cada administración en torno a la transparencia y el acceso a datos y, por el otro, por la demanda ciudadana de mayor transparencia y el fortalecimiento de la democracia.

## El derecho en peligro, cambios en su implementación

La llegada de Javier Milei a la presidencia en diciembre del 2023 representa un importante cambio en múltiples aspectos políticos, sociales y económicos. Esta gestión se caracteriza principalmente por su enfoque en una fuerte reducción del gasto público y de la plantilla de empleados del Estado, buscando eliminar el déficit presupuestario.

A nivel político, el actual gobierno se enfrenta a la falta de una mayoría en el Congreso, por lo que decide gobernar a través de decretos de necesidad y urgencia (DNU) en algunos temas clave.

En este contexto, mediante el Decreto N° 780/2024, se implementan cambios significativos en el acceso a la información pública, redefiniendo varios aspectos fundamentales de la ley original del 2016.

Actualmente, el acceso a ciertos tipos de información se ha restringido, en especial datos que según el nuevo gobierno se consideran de naturaleza privada o sin interés público. Se imponen nuevos requisitos para realizar la solicitud, incluyendo la necesidad de proporcionar datos personales específicos, como nombre, documento de identidad y domicilio, requisitos que no eran necesarios bajo la ley original. Se les permite a las y los funcionarios clasificar como privada información sobre sus actividades y reuniones, además de restringir el acceso a documentos considerados preparatorios para decisiones gubernamentales.

Uno de los aspectos más polémicos es la introducción de una figura de *abuso del derecho*, que permite a las y los funcionarios rechazar solicitudes y emprender acciones legales si consideran que las o los solicitantes actúan *de mala fe*. Además, se elimina una cláusula que garantiza el acceso a información sobre políticas de seguridad y relaciones exteriores, bajo el argumento de proteger ciertos intereses del Estado.

Estos cambios muestran un claro ataque al derecho, ya que reducen la rendición de cuentas y limitan la supervisión ciudadana sobre la administración pública. Representan un fuerte retroceso en los estándares de transparencia y acceso a la información, aspectos claves en la lucha contra la corrupción y la impunidad en el país.

Esta situación podría llevar a un enfrentamiento judicial, ya que diversos actores buscan que la justicia declare la inconstitucionalidad del decreto y restablezca el acceso sin restricciones a la información pública en Argentina.

Organizaciones como el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) y Poder Ciudadano han manifestado que estas medidas vulneran el derecho de acceso a la información y han sugerido la posibilidad de una intervención judicial para declarar inconstitucional el decreto. Además, varios políticos de la

oposición han solicitado que la Agencia de Acceso a la Información Pública tome cartas en el asunto para preservar el derecho ciudadano a la transparencia en los asuntos de Estado.

## Conclusión

El acceso a la información pública es un derecho fundamental que fortalece la democracia y la transparencia, pero su efectividad depende de un marco normativo sólido, voluntad política y recursos adecuados para su implementación.

Revertir la desconfianza de la ciudadanía hacia el Estado y sus instituciones se vuelven un punto clave para lograr un buen gobierno. Como gestoras y gestores gubernamentales en desarrollo, entendemos que incorporar las nuevas tecnologías a la gestión estatal ha constituido un importante avance para la consecución de este objetivo.

Sin embargo, los cambios constantes de gobierno provocan un profundo retroceso en las políticas de transparencia y acceso a la información.

Actualizar las leyes para abarcar nuevas áreas, capacitar al personal encargado de brindar atención al ciudadano y llevar a cabo una evaluación y monitoreo constante de los sistemas de acceso que asegure que estos cumplan con su objetivo y puedan ajustarse a las demandas dinámicas de la sociedad se vuelven *tareas fundamentales*.

## Referencias bibliográficas

- Argentina (2003). Decreto N° 1172/2003. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>
- Argentina (2016). Ley N° 27275. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>
- Basterra, M. (2017). La Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública: una deuda saldada. *Revista de Derecho Público*, (1), 11-42.
- Díaz Cafferata, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley. *Lecciones y Ensayos*, (86), 151-185.
- Oszlak, O. (septiembre de 2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Red GEALC-OEA*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>



# La pandemia de COVID-19 y el reclutamiento de personal de salud para las UTI en Argentina

Una visión de jefes de servicio



*Fernando Daniel Berdaguer Ferrari\**

## Introducción

La pandemia de COVID-19 generó un impacto sin precedentes en los sistemas sanitarios a nivel global, y Argentina no fue la excepción. Se produjeron cambios drásticos en la demanda de personal de salud, las condiciones laborales y la distribución geográfica de los profesionales. Previo a la pandemia, Argentina ya enfrentaba dificultades en la distribución de recursos humanos en salud. La concentración de profesionales en áreas urbanas, la escasez de especialistas en regiones periféricas y la falta de incentivos para la radicación en zonas rurales eran problemáticas persistentes. Con la llegada del COVID-19, la necesidad de reforzar el sistema de salud llevó a la contratación masiva de personal bajo modalidades de emergencia, incluyendo contratos temporales y programas de formación acelerada. Se dio prioridad a profesionales de terapia intensiva, enfermería y bioquímica, lo que implicó un esfuerzo de reclutamiento sin precedentes.

La falta de médicos especializados en cuidados intensivos es una problemática que arrastra varias décadas y se manifiesta en múltiples regiones del mundo desde que esta disciplina comenzó a desarrollarse. Esta carencia ha sido motivo de preocupación permanente, ya que la necesidad de profesionales capacitados en terapia intensiva no ha dejado de crecer (Courtright, 2014).

\* Médico. Magister en Investigación en Ciencias de la Salud (UNT); especialista en Terapia Intensiva (UBA); especialista en Bioética (FLACSO); especialista en Gestión y Dirección de Sistemas de Salud (UNT).

El aumento de los requerimientos en este ámbito es innegable. Por ejemplo, entre 1985 y 2000, en Estados Unidos, la cantidad de camas disponibles en unidades de cuidados intensivos se incrementó un 26%, mientras que en otras áreas hospitalarias se redujo un 31%. Este contraste pone de manifiesto la creciente centralidad de la terapia intensiva dentro del sistema sanitario (Adhikari, 2010).

Entre los factores que explican esta tendencia se encuentran el envejecimiento progresivo de la población y la mayor incidencia de enfermedades críticas. A esto se suman los avances médicos, que han logrado prolongar la vida de pacientes con condiciones que antes resultaban fatales, generando así una mayor necesidad de cuidados complejos y prolongados.

Paralelamente, el perfil profesional del intensivista ha experimentado una transformación significativa. Ya no se limita a la atención dentro de la unidad de cuidados intensivos; actualmente, estos especialistas también integran equipos de respuesta rápida, intervienen en servicios de emergencia y colaboran en centros de atención prolongada, donde tratan pacientes con soporte ventilatorio y en procesos de rehabilitación. Este cambio en las funciones ha ensanchado aún más la brecha entre la cantidad de intensivistas disponibles y la creciente demanda de sus servicios (Dubín, 2021).

Aunque resulta complejo establecer una cifra precisa sobre cuántos intensivistas se necesitan, ya hace más de veinte años un grupo de expertos en Estados Unidos advertía sobre un inminente déficit. Según sus proyecciones, para 2020 se anticipaba una escasez equivalente al 22% de las horas laborales requeridas, cifra que podría llegar al 35% para 2030. Lo más preocupante es que estos cálculos se basaban en una realidad donde solo el 37% de los pacientes en cuidados intensivos eran atendidos directamente por intensivistas, lo cual sugiere que el problema podría ser aún más grave de lo estimado (Angus, 2000; Halpern, 2004).

Desde entonces, distintas organizaciones científicas han hecho llamados urgentes para revertir esta situación. Algunas han señalado que una falta crítica de intensivistas podría deteriorar de forma considerable la calidad del cuidado intensivo disponible para amplios sectores de la población (Ewart, 2004). No obstante, pese a estas advertencias, hasta ahora no se han implementado políticas eficaces para revertir esta tendencia, y el problema continúa profundizándose.

A pesar de la implementación de medidas de emergencia durante la crisis, el período pospandemia plantea desafíos en términos de sostenibilidad y planificación de recursos humanos en salud.

En las líneas que siguen, intentaremos analizar el impacto de la pandemia de COVID-19 en el reclutamiento de personal de salud para las unidades de terapia intensiva en Argentina, desde la perspectiva de jefes de servicio. Buscaremos identificar las principales dificultades en la atracción y retención de intensivistas, evaluar las estrategias implementadas durante la crisis sanitaria y discutir los desafíos actuales y futuros en la planificación de recursos humanos en salud.

## El COVID-19 y la gestión de las unidades de terapia intensiva desde el relato de los jefes

Si bien el presente escrito no tiene la intención de presentarse a sí mismo como un trabajo de rigor científico de tipo cualitativo, consideramos importante algunas reflexiones de la estructuración de este que se tuvieron en cuenta para que la premisa recién mencionada no vaya en desmedro de la calidad de la presentación. Se realizaron cuatro entrevistas a jefes de servicios (A.D., B.V., D.S., J.B.) de cuatro terapias intensivas: una en Tucumán, dos en CABA, y una en Francia, cuyo jefe es un antiguo jefe de terapia intensiva de una terapia en CABA. En cuanto al género, los entrevistados fueron tres hombres y una mujer. Dos terapias intensivas pertenecen al sector público y dos al privado.

Las entrevistas fueron una de forma presencial y tres mediante plataformas de comunicación audiovisual (WhatsApp o Microsoft Teams). Se basó en diálogos abiertos distendidos con tres preguntas orientadoras. Se programaron fecha y hora para realizar las entrevistas fuera del horario laboral del entrevistado o el entrevistador. Durante las entrevistas, se tomó nota de los aspectos más importantes de la misma.

Los temas que se definieron a partir de los datos surgidos de la entrevista fueron: 1) ¿por qué los médicos no eligen terapia intensiva?, 2) ¿cómo fue la gestión de un equipo en tiempo de crisis por la pandemia?, 3) ¿a dónde estamos en el reclutamiento de personal para las terapias intensivas? y 4) ¿cuáles son los desafíos actuales en el período pospandemia?

### *1. ¿Por qué los médicos no eligen terapia intensiva?*

Las opiniones al respecto han sido diversas. Hay ideas que se repiten en todos los entrevistados: se trata de una especialidad altamente demandante, tanto a nivel físico como emocional y en términos de tiempo. Además, la remuneración es baja.

“La Terapia Intensiva implica una carga laboral considerable que afecta profundamente la vida familiar y el tiempo personal” (B.V.). “Conlleva grandes responsabilidades y plantea dilemas éticos complejos de manera cotidiana”, destaca A.D. Agrega entonces que, como resultado, el síndrome de desgaste profesional (*burnout* en inglés) es una afección común.

Este síndrome se caracteriza por ser una respuesta persistente frente a situaciones de estrés prolongado, tanto en el plano emocional como en las relaciones interpersonales. Sus principales manifestaciones incluyen una sensación continua de cansancio, desgaste emocional, actitudes de distanciamiento o despersonalización, y una percepción de ineficacia o falta de logro en el ámbito laboral. En el caso de quienes se desempeñan en áreas de cuidados críticos, su aparición suele estar estrechamente vinculada a factores como la alta complejidad de los pacientes atendidos, las exigentes jornadas nocturnas y el clima de tensión constante que predomina en dichas unidades (Embriaco, 2007).

A estas dificultades se suma la baja remuneración, a lo cual J.B. remarcaba que esto “fomenta el pluriempleo como una respuesta para mantener un cierto nivel de vida”. Todos estos factores contribuyen

a que los médicos perciban la especialidad como incompatible con un estilo de vida equilibrado y, en consecuencia, opten por evitarla. Además, “la falta de reconocimiento sobre esta especialidad influye en su escasa elección”, sentencia D.S.

En una investigación impulsada por una red independiente de científicos latinoamericanos se reveló que los médicos dedicados a la terapia intensiva trabajan, en promedio, unas sesenta horas por semana. El 62% de ellos indicó desempeñarse en condiciones laborales poco adecuadas. Solo el 19% expresó estar conforme con la remuneración que recibe. Además un 27% confesó haber considerado abandonar la especialidad, y más de la mitad –un 55%– manifestó su intención de dejar la práctica antes de llegar a la edad jubilatoria (Castro, 2018).

Por su parte, un relevamiento realizado tiempo atrás por el Colegio Argentino de Terapia Intensiva arrojó datos igualmente preocupantes. Entre los intensivistas mayores de 40 años, el 26% seguía realizando al menos dos guardias de 24 horas semanales. El estudio también evidenció una frecuencia alta de alteraciones del estado de ánimo, con una incidencia mayor en hombres (48%) que en mujeres (37%). A su vez, el 46% de los varones y el 34% de las mujeres reportaron sentir una presión laboral constante. En cuanto a la situación económica, el 59% expresó disconformidad con su salario, y el 45% manifestó incertidumbre respecto a su capacidad de sostener la especialidad a largo plazo. No obstante, y a pesar de estas dificultades, un abrumador 83% afirmó que volvería a elegir la especialidad, lo cual pone de manifiesto el fuerte componente vocacional que caracteriza a estos profesionales (Estenssoro, 2013).

En Argentina, existen diversas opciones para la formación de posgrado en terapia intensiva. La residencia en terapia intensiva es el método de capacitación más completo. Existen múltiples hospitales públicos (de gestión nacional, provincial y municipal) y privados que ofrecen formación en esta área, algunos de ellos en conjunto con cursos de especialización. El de mayor convocatoria es el dictado por la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva (SATI) y la Universidad de Buenos Aires, aunque existen otras alternativas similares. Sin embargo, un número significativo de plazas de residencia queda vacante cada año. Como reflejo del escaso interés en la especialidad, entre el 40% y el 70% de los cargos de residencia en terapia intensiva en Sudamérica no logran cubrirse (Dubín, 2021).

A.D., quien tiene particular interés sobre el tema, comenta que la terapia intensiva tiene poca presencia en la educación universitaria de grado ya que sus contenidos no suelen formar parte de los planes de estudio de las facultades de Medicina, lo que representa una problemática a nivel global, no solo en Argentina. Aunque muchas residencias médicas incluyen una rotación en terapia intensiva, la formación previa en las universidades es deficiente o incluso inexistente.

Un estudio realizado en Estados Unidos entre 126 decanos de facultades de Medicina mostró que solo el 20% de las instituciones ofrecía alguna formación clínica en terapia intensiva (Fessler, 2012). En general, los contenidos de esta especialidad se abordan de manera fragmentada dentro de otras asignaturas, sin un enfoque estructurado. Esta situación se replica en la mayoría de las universidades alrededor del mundo.

Todo esto que acabamos de discutir en este apartado, si bien impresiona estar fuera del contexto de la pandemia, explica el principio de los apartados que siguen, pues relata la situación actual en la que se encontraban los servicios de terapia intensiva cuando la pandemia se declaró.

## *2. ¿Cómo fue la gestión de un equipo en tiempo de crisis por la pandemia?*

La pandemia de COVID-19 representó un punto de inflexión para los sistemas de salud a nivel mundial, revelando con crudeza las fortalezas y, sobre todo, las debilidades estructurales que arrastraban desde antes de la emergencia sanitaria. En particular, la medicina intensiva se ubicó en el centro del debate público y político, no solo por la alta demanda de camas y respiradores, sino por el papel determinante –y muchas veces subestimado– del recurso humano especializado. Este apartado recoge testimonios clave que reflejan tanto la experiencia vivida por profesionales de cuidados críticos como las medidas adoptadas por distintos países para enfrentar la crisis. A través de las voces de A.D. y J.B., se exploran las tensiones entre los esfuerzos inmediatos por fortalecer la infraestructura y la persistente escasez de personal capacitado, una carencia que, más allá del contexto pandémico, continúa siendo el verdadero cuello de botella en la atención de pacientes críticos.

La pandemia de COVID-19 puso en el centro de atención a la medicina intensiva. A nivel mundial, la preocupación por la disponibilidad de camas en terapia intensiva y otros recursos fue enorme. En este contexto, se dio una carrera contrarreloj para la fabricación de respiradores, mientras que los profesionales de cuidados críticos enfrentaron niveles alarmantes de agotamiento.

Si bien el déficit de especialistas en cuidados intensivos ya era evidente antes de la pandemia, la crisis sanitaria expuso y agravó las deficiencias estructurales del sistema. La carga laboral impuesta a los intensivistas fue descomunal: somos pocos, estamos exhaustos tanto física como mentalmente, somos más propensos a errores y hemos enfermado en el ejercicio de nuestra labor. Lamentablemente, varios colegas fallecieron a causa del virus, dejando aún más diezmado al ya escaso equipo de profesionales sin posibilidad de un recambio inmediato. En estas condiciones, la calidad de la atención se ha visto afectada (A.D.).

De los recuerdos de aquellos tiempos, uno no niega que los gobiernos hicieron un gran esfuerzo para fortalecer la infraestructura y mejorar el acceso a tecnología médica. Sin embargo, la principal limitación del sistema no radica en la cantidad de camas o respiradores, sino en la escasez de personal de salud, cuya formación requiere años. Sigue diciendo A.D.:

A pesar de los avances en recursos materiales, sigue sin reconocerse el papel esencial del personal sanitario en el funcionamiento del sistema de salud. Los intensivistas lo sabemos bien: la verdadera limitación no está en los equipos o la infraestructura, sino en la falta de profesionales capacitados. Sin enfermeros, kinesiólogos y médicos intensivistas, los demás recursos pierden su eficacia.

Una encuesta internacional confirmó el déficit de personal durante la pandemia. Después del África subsahariana, América Latina es la región con la mayor escasez de médicos intensivistas (Wahlster, 2021).

Para tener una visión que pase las fronteras nacionales, este apartado se enriquece con comentarios de J.B., que nos cuenta que durante este periodo se realizaron convocatorias extraordinarias de profesionales retirados o en formación avanzada, bonificaciones y mejoras salariales temporales para personal en áreas críticas y programas de capacitación rápida en terapia intensiva y manejo de pacientes críticos. Estas estrategias fueron imitadas en múltiples países, incluyendo la Argentina, pero en todos la conclusión parecería ser la misma: “A pesar de estos esfuerzos, la falta de planificación a largo plazo y la finalización de muchos de estos programas han generado incertidumbre en el sector” (J.B.).

### *3. ¿A dónde estamos en el reclutamiento de personal para las terapias intensivas?*

En los últimos años, el ámbito de la terapia intensiva ha atravesado una crisis sin precedentes. “Hemos entrado en una nueva normalidad, y es peor que antes”, advierte D.S., reflejando el sentimiento de muchos profesionales del sector. La problemática no solo radica en la falta de nuevos reclutas, sino en la pérdida de personal experimentado que, ante las condiciones laborales adversas, decide abandonar la especialidad. “No solo no reclutamos gente nueva, sino que hemos perdido gente que ya estaba adentro”, lamenta D.S., en referencia a la deserción de intensivistas.

B.V., quien ha dedicado años a la formación de nuevas camadas de médicos en el interior del país, señala que la terapia intensiva debe convertirse en un campo más atractivo para los profesionales, lo que implica un reconocimiento institucional adecuado. “Es fundamental fortalecer y expandir los programas de formación, así como incentivar a los recién graduados a especializarse en esta área”, explica. La falta de incentivos económicos y laborales adecuados desalienta a los jóvenes médicos a optar por esta especialidad, a pesar de su importancia crucial en el sistema de salud.

A.D. coincide en que la clave está en promover activamente la especialidad. “Es necesario permitir que los estudiantes tengan contacto temprano con la Terapia Intensiva”, sostiene. La falta de exposición a esta disciplina durante los años de formación genera una brecha que se traduce en un bajo interés en la especialización. “Si los estudiantes no conocen la terapia intensiva hasta después de recibidos, difícilmente la elijan como carrera”, explica A.D.

Uno de los puntos que se repite entre todos los entrevistados es la necesidad de mejorar las condiciones laborales y asistenciales para retener a los intensivistas en su profesión. La remuneración es un tema central. “El esfuerzo que requiere esta especialidad no se ve reflejado en los salarios ni en el reconocimiento profesional”, indica B.V. Las largas jornadas, la sobrecarga emocional y el estrés derivado de trabajar en un entorno de alta complejidad no encuentran una compensación adecuada. “Muchos colegas eligen otras especialidades menos demandantes y mejores pagas”, agrega.

La formación de nuevos profesionales se presenta como una de las soluciones clave. Sin embargo, esto no es suficiente si no se abordan otros aspectos estructurales. “No basta con formar más intensivistas si luego no hay condiciones para que permanezcan en el sistema”, advierte J.B. En muchos hospitales,

las UCI cuentan con equipos insuficientes, falta de insumos y una dotación de personal menor a la requerida, lo que pone en riesgo tanto a los pacientes como a los propios profesionales.

Las sociedades científicas juegan un rol fundamental en esta problemática. “Deben involucrarse más en los desafíos que enfrenta el sector”, advierte A.D. Durante la pandemia, tanto los intensivistas como la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva (SATI) no solo desempeñaron su labor dentro de las unidades de cuidados intensivos, sino que también trabajaron públicamente para visibilizar y resolver las deficiencias estructurales de la especialidad. En este contexto, la carta abierta de la SATI, dirigida a la sociedad argentina, tuvo un fuerte impacto y trascendió a nivel global, evidenciando la crisis que enfrenta el sector y la necesidad urgente de soluciones (SATI, 2020).

Finalizando este apartado, citamos nuevamente a A.D: “los intensivistas seguimos siendo una especialidad en riesgo de extinción”. La continuidad depende de la implementación urgente de medidas sanitarias y políticas que garanticen nuestra permanencia y el fortalecimiento de la especialidad.

#### *4. ¿Cuáles son los desafíos actuales en el período pospandemia?*

La pospandemia ha dejado una serie de retos significativos que atraviesan distintos ámbitos, pero, especialmente, el sistema de salud. La crisis sanitaria global evidenció debilidades estructurales, desde la capacidad de respuesta ante emergencias hasta las condiciones laborales del personal de salud.

Uno de los principales desafíos es la reorganización del sistema de salud y la mejora en su sostenibilidad. Según B.V., “la pospandemia presenta retos significativos en términos de sostenibilidad y mejoras estructurales en la organización del sistema de salud”. Esto implica no solo fortalecer la infraestructura y los servicios disponibles, sino también repensar la distribución de recursos y la articulación entre los distintos niveles de atención. La pandemia demostró que la falta de previsión y de inversión adecuada en el sector puede generar un colapso con consecuencias graves para la población.

Otro aspecto clave es la gestión del recurso humano en salud. Para D.S., “es fundamental diseñar políticas de recursos humanos que eviten la improvisación ante futuras crisis sanitarias”. La pandemia dejó en claro que muchos sistemas de salud carecen de estrategias a largo plazo para la formación, contratación y retención de profesionales. Enfrentar emergencias sin una planificación adecuada puede derivar en agotamiento del personal, deserción laboral y una disminución en la calidad de la atención. Diseñar estrategias sólidas permitirá no solo responder mejor a futuras crisis, sino también optimizar la distribución del personal en tiempos normales.

En este sentido, las condiciones laborales de los profesionales de la salud también han sido objeto de debate. A.D. enfatiza que “mejorar los salarios, garantizar estabilidad y reforzar la salud mental del personal son aspectos clave para evitar la fuga de profesionales”. La sobrecarga de trabajo, los bajos salarios y la precarización han llevado a muchos trabajadores de la salud a abandonar el sector o a emigrar en busca de mejores oportunidades. La implementación de incentivos efectivos también es crucial, especialmente en regiones con menor cobertura sanitaria. Como señala A.D., “es necesario implementar incentivos efectivos para fomentar la radicación de profesionales en regiones con menor

cobertura sanitaria”. Esto permitiría reducir la brecha de acceso a la salud entre zonas urbanas y rurales, asegurando que toda la población tenga atención médica de calidad.

Por otro lado, J.B. destaca la importancia de aprender de las experiencias internacionales: “Analizar experiencias internacionales puede aportar soluciones aplicables a la realidad argentina, especialmente en lo relativo a modelos de contratación y retención de talento”. En diversos países se han aplicado estrategias innovadoras para mejorar la retención de profesionales de la salud, desde la flexibilización en los esquemas de contratación hasta la implementación de beneficios específicos para quienes trabajan en áreas de difícil acceso. Tomar estos modelos como referencia podría permitir la adaptación de soluciones exitosas a la realidad local, contribuyendo a un sistema de salud más eficiente y equitativo.

### **Reclutamiento de intensivistas en Argentina: crisis estructural y desafíos para el futuro pospandemia**

El impacto de la pandemia de COVID-19 en el reclutamiento de personal de salud para las unidades de terapia intensiva en Argentina debe analizarse en el marco de las reformas estructurales que han caracterizado a los sistemas de salud en América Latina y el Caribe. Estas reformas, impulsadas desde las décadas de los ochenta y noventa por organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI, promovieron la privatización, segmentación y desfinanciamiento del sector público, consolidando un modelo de mercantilización de los servicios sanitarios y debilitando el rol del Estado como garante del derecho a la salud (Basile, 2020). Este contexto de desfinanciamiento y fragmentación de los sistemas sanitarios es clave para comprender por qué la pandemia encontró a los sistemas de salud en una situación precaria y con serias dificultades en la contratación y retención de personal especializado.

La crisis de recursos humanos en terapia intensiva no es un fenómeno nuevo, sino la consecuencia de un modelo sanitario basado en la segmentación y diferenciación de coberturas. Las reformas neoliberales promovieron la creación de mercados de aseguramiento en salud que priorizan la eficiencia económica sobre el acceso universal a la atención. En este marco, la atención crítica ha sido relegada debido a su alta demanda de recursos y personal altamente capacitado, lo que ha generado una escasez estructural de intensivistas, agravada por las condiciones laborales precarias y la falta de incentivos adecuados.

Países como Chile y Colombia fueron los modelos emblemáticos de esta tendencia, estableciendo sistemas de aseguramiento segmentados que fragmentaron la atención sanitaria (Almeida, 2002). En Argentina, si bien la reforma fue de menor intensidad, también se avanzó en la descentralización del sistema y la proliferación de seguros de salud diferenciales, como el Plan Nacer y SUMAR. Estas políticas resultaron en un deterioro progresivo de la capacidad de respuesta del sistema público de salud, lo que se evidenció durante la crisis del COVID-19.

Previo a la pandemia, ya existía un déficit crónico de intensivistas, enfermeros especializados y personal capacitado en terapia intensiva. La crisis sanitaria exacerbó esta situación, obligando a los gobiernos a implementar estrategias de emergencia como la contratación temporal de profesionales, la

incorporación de médicos retirados y la aceleración de programas de formación. Sin embargo, estas medidas no abordaron las causas estructurales del problema y, en el período pospandemia, la crisis en el reclutamiento de intensivistas ha empeorado.

Los testimonios de jefes de servicio en distintas unidades de terapia intensiva reflejan que los médicos evitan especializarse en esta área debido a las condiciones laborales adversas, la carga emocional y física, los bajos salarios y el pluriempleo. Durante la pandemia, el agotamiento físico y mental se vio exacerbado por la falta de planificación a largo plazo y la precariedad en los contratos laborales. Esta situación es reflejo directo de las políticas sanitarias de las últimas décadas, que han priorizado el aseguramiento privado y la fragmentación del sistema en detrimento de una salud pública fuerte y universal.

El *burnout* y las malas condiciones laborales pueden analizarse desde la perspectiva de la precarización laboral impulsada por las reformas sanitarias en la región. La expansión del modelo de aseguramiento en salud ha fomentado la descentralización y privatización de los servicios sanitarios, reduciendo la inversión en infraestructura pública y generando condiciones laborales cada vez más desfavorables para los trabajadores de la salud. Esto explica por qué, a pesar de los esfuerzos realizados durante la pandemia, la falta de reconocimiento y las condiciones de trabajo inadecuadas siguen siendo factores determinantes en la crisis del sector.

La pandemia de COVID-19 puso en evidencia las debilidades de los sistemas sanitarios en la región y, en particular, la crisis del recurso humano en Argentina. La crisis sanitaria exacerbó problemáticas pre-existentes, pero también generó conciencia sobre la importancia de la planificación y el fortalecimiento del sector público. La recuperación pospandemia dependerá de la voluntad política para implementar cambios estructurales que permitan avanzar hacia un sistema de salud más equitativo y eficiente.

La experiencia de países como Cuba y Brasil demuestra que la construcción de un sistema de salud público fuerte y bien financiado es clave para garantizar el acceso universal y mejorar las condiciones de trabajo en el sector (Basile, 2020). Sin una política de fortalecimiento del sector público y una visión de salud como derecho fundamental, es probable que los problemas de reclutamiento y retención de personal especializado continúen agravándose en el futuro. La crisis actual debe abordarse desde una perspectiva integral que no solo contemple la mejora de las condiciones laborales y formativas de los intensivistas, sino que también cuestione los principios neoliberales que han guiado la organización del sistema de salud en América Latina y el Caribe.

El período pospandemia presenta la oportunidad de revisar y rediseñar las políticas de salud pública en la región. Entre los principales desafíos se encuentran:

1. Consolidación de estrategias de planificación: es necesario diseñar políticas de recursos humanos que eviten la improvisación ante futuras crisis sanitarias, asegurando una formación adecuada y continua del personal sanitario.
2. Revisión de las condiciones laborales: mejorar los salarios, garantizar estabilidad laboral y reforzar la salud mental del personal son aspectos clave para evitar la fuga de profesionales.

3. Distribución equitativa del personal sanitario: implementar incentivos efectivos para fomentar la radicación de profesionales en regiones con menor cobertura sanitaria, reduciendo las desigualdades territoriales.
4. Reforma del sistema de salud: evaluar experiencias internacionales exitosas y reconsiderar el modelo de aseguramiento y prestación de servicios. Se requiere un fortalecimiento del sistema público, con una estrategia de financiación sostenible y equitativa.
5. Desarrollo de programas de formación y retención: la implementación de becas, programas de formación continua y mejoras en la infraestructura educativa son esenciales para garantizar una oferta sostenida de profesionales en terapia intensiva.
6. Fortalecimiento de la cooperación internacional: la colaboración con otros países puede facilitar el intercambio de experiencias y el acceso a programas de capacitación especializados, mejorando la calidad del personal sanitario.

## Conclusión

El impacto de la pandemia en el reclutamiento de intensivistas en Argentina es un reflejo de las fallas estructurales del sistema de salud y de las políticas de reforma implementadas en las últimas décadas. La solución no puede limitarse a medidas paliativas o de corto plazo, sino que es necesario un replanteamiento estructural del sistema de salud que permita fortalecer el rol del Estado como proveedor de servicios públicos universales, garantizando condiciones laborales dignas para el personal de salud y promoviendo estrategias de formación y retención de profesionales en áreas críticas. Solo a través de un enfoque integral y políticas sostenibles se podrá construir un sistema de salud más equitativo y eficiente para el futuro.

## Referencias bibliográficas

- Adhikari, N. K.; Fowler, R. A.; Bhagwanjee, S. y Rubenfeld, G. D. (2010). Critical care and the global burden of critical illness in adults. *The Lancet*, 376(9749), 1339-1346.
- Almeida, C. (2002). Reforma de sistemas de servicios de salud y equidad en América Latina y el Caribe: Algunas lecciones de los años 80 y 90. *Cadernos de Saúde Pública*, 18(4), 905-925.
- Angus, D. C.; Kelley, M. A.; Schmitz, R. J.; White, A. y Popovich, J. (2000). Caring for the critically ill patient: Current and projected workforce requirements for care of the critically ill and patients with pulmonary disease. *JAMA*, 284(21), 2762-2770.
- Basile, G. (2020). Repensar y descolonizar la teoría y políticas sobre sistemas de salud en Latinoamérica y el Caribe. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, (73), 1-6.

- Castro, R.; Nin, N.; Ríos, F.; Alegría, L.; Estenssoro, E.; Murias, G.; Friedman, G.; Jibaja, M.; Ospina-Tascon, G.; Hurtado, J.; Marín, M. D. C.; Machado, F. R.; Cavalcanti, A. B.; Dubín, A.; Azevedo, L.; Cecconi, M.; Bakker, J. y Hernandez, G. (2018). The practice of intensive care in Latin America: A survey of academic intensivists. *Critical Care*, 22(1), 39.
- Courtright, K. R. y Kerlin, M. P. (2014). Intensive care unit staffing and quality of care: Challenges in times of an intensivist shortage. *Revista Brasileira de Terapia Intensiva*, 26, 205-207.
- Dubín, A. (2021). La pandemia por COVID-19 y crisis sanitaria: una visión desde la Terapia Intensiva. *Joselito Bembé. Revista Político Cultural*, (2), 28-35.
- Embriaco, N.; Azoulay, E.; Barrau, K.; Kentish, N.; Pochard, F.; Loundou, A. y Papazian, L. (2007). High level of burnout in intensivists: Prevalence and associated factors. *American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine*, 175(7), 686-692.
- Estenssoro, E.; Valente Barbas, C. S. y Briva, A. (2013). Picking up the pieces: Towards a better future for critical care medicine in three South American countries. *American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine*, 187(2), 130-132.
- Ewart, G. W.; Marcus, L.; Gaba, M. M.; Bradner, R. H.; Medina, J. L. y Chandler, E. B. (2004). The critical care medicine crisis: A call for federal action. *Chest*, 125(4), 1518-1521.
- Fessler, H. E. (2012). Undergraduate medical education in critical care. *Critical Care Medicine*, 40(12), 3065-3069.
- Halpern, N. A.; Pastores, S. M. y Greenstein, R. J. (2004). Critical care medicine in the United States 1985–2000: An analysis of bed numbers, use, and costs. *Critical Care Medicine*, 32(6), 1254-1259.
- SATI - Sociedad Argentina de Terapia Intensiva. (2020). *Carta abierta a la sociedad argentina*. Recuperado de <https://www.sati.org.ar/cartas/>
- Wahlster, S.; Sharma, M.; Lewis, A. K.; Patel, P. V.; Hartog, C.; Jannotta, G.; Blissitt, P.; Kross, E. K.; Kassebaum, N. J.; Greer, D. M.; Curtis, J. R. y Creutzfeldt, C. J. (2020). The COVID-19 pandemic's impact on critical care resources and providers: A global survey. *Chest*, 158(1), 157-171.



# Cómo se construye una amenaza

## Ruptura de paradigma en la política de asilo en la Argentina



*Alfredo López Rita\**

En octubre de 2024, el gobierno de Javier Milei introdujo por decreto reformas a la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado de Argentina (del mismo modo que en 2017 el gobierno de Mauricio Macri hizo lo propio con la Ley Nacional de Migraciones al sancionar el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2017, declarado inconstitucional en sede judicial y luego derogado por su similar 138 en 2021. En ambos casos, la autoría intelectual de la medida ha sido obra del Ministerio de Seguridad de la Nación, en ambas administraciones comandado por las mismas autoridades).

Las modificaciones a la Ley N° 26165 incluyen añadidos tipificados en el apartado de exclusión y cesación de la condición de refugiado; eliminan la instancia recursiva de alzada ante el Ministro del Interior (cartera de Estado que bajo el actual gobierno ha dejado de existir por primera vez desde la constitución de la Confederación Nacional en 1854); reducen los plazos administrativos para interponer recursos contra las decisiones de la CONARE (máxima instancia en materia de asilo en el país), al tiempo que limita su autoridad, entre otras medidas que representan un retroceso evidente en la política de asilo nacional.

Este giro securitario en la legislación en cuestión, centrado en las personas refugiadas o solicitantes de esa condición, no debe confundirse con las políticas migratorias dirigidas a migrantes. Por cierto que se tratan de dos realidades diferentes, aunque por momentos encuentren puntos de encuentro.

\* Mg. en Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina). Ex Presidente de la Comisión Nacional para los Refugiados-CONARE (2019-2023).

Mientras que los migrantes son personas que se desplazan principalmente por razones económicas, laborales o educativas, entre otras del estilo, se trata de una movilidad humana, en principio (y formalmente) “voluntaria”; en tanto que, por su parte, las personas refugiadas son aquellas que huyen de su país de nacionalidad o residencia habitual (en caso de no tener nacionalidad) debido a temores fundados de persecución por motivos de raza, religión, pertenencia a un determinado grupo social o por opiniones políticas (ello según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951) o bien porque su vida, su seguridad o su libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violencia masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (según la Convención de Cartagena de 1984, el gran aporte latinoamericano al derecho internacional de los refugiados que recientemente ha celebrado sus cuarenta años). Ambos instrumentos se encuentran incorporados en el ordenamiento jurídico interno de la República Argentina recientemente modificado.

En este contexto, las reformas al régimen de refugio en el país reflejan no solo un cambio en la normativa, sino también una reconfiguración del paradigma de la protección de refugiados al de la seguridad entendida como seguridad nacional (días atrás el Ministerio de Defensa y su similar de Seguridad han propuesto avanzar en una legislación que vaya en ese sentido), en el que el concepto de “amenaza” se asocia a la llegada de este sujeto jurídico, olvidando su necesidad de protección internacional.

Este giro en la política en cuestión bajo la administración del presidente Javier Milei se inscribe en un contexto más amplio de crisis global del instituto del refugio, en la que el número de personas desplazadas forzosamente ha alcanzado niveles históricos, representando más de 126,6 millones de personas en todo el mundo (UNHCR, 2024), creando una presión sin precedentes sobre los sistemas de asilo en muchos países.

En la líneas que siguen a continuación, se analiza cómo esta securitización de las personas refugiadas o solicitantes de refugio en Argentina, así como su criminalización, pueden tener consecuencias profundas tanto para los derechos humanos de los refugiados como para la seguridad ciudadana de los propios argentinos. Se desplegarán estas consideraciones a partir de los enfoques teóricos propuestos por la Escuela de Copenhague, que analiza cómo las amenazas a la seguridad son construidas, entre otras cosas, discursivamente, así como desde las perspectivas de la seguridad ciudadana, perspectivas estas últimas que experimentan actualmente un importante resurgimiento en países de América Latina (por ejemplo con importantes iniciativas del BID<sup>1</sup> en tal sentido), por ofrecer conceptos útiles a estos efectos toda vez que, a partir de esta noción, se pretende proteger tanto la seguridad colectiva de los habitantes de un territorio como los derechos individuales de cada uno de ellos en su relación con el Estado.

Resulta crucial reflexionar sobre el impacto de estas reformas en la seguridad humana de los refugiados y en la convivencia social de la República Argentina en este particular contexto histórico que atraviesa.

---

<sup>1</sup> Algunas de estas iniciativas pueden consultarse en <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/topicos/modernizacion-del-estado/seguridad-ciudadana-y-justicia>

## La crisis global de las políticas de asilo y los riesgos de innovar sobre la marcha

El derecho humano al refugio está consagrado por la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo facultativo de 1967, además de la Convención de Cartagena ya mencionada (que el año pasado cumplió cuarenta años –esto para los Estados de América Latina y el Caribe que lo han incorporado a su legislación interna–), que establecen que los países tienen la responsabilidad de ofrecer protección internacional a quienes se encuentran afectados por algunos de los eventos situacionales ya mencionados en la introducción. Las reformas a la ley de refugiados impulsada por el gobierno del presidente Javier Milei, sin embargo, presentan una reconfiguración de este principio, al introducir una serie de restricciones y obstáculos que dificultan el acceso al asilo y que podrían limitar sensiblemente la protección a aquellos que más lo necesitan. Al hacerlo, Argentina no solo se aleja de los compromisos asumidos en sede internacional a propósito de la protección de los derechos humanos de este colectivo, especialmente en un contexto en el que las crisis humanitarias y las guerras están desplazando a un número récord de personas en todo el mundo, sino que también lo hace de su reconocida y generosa tradición histórica en esta materia (UNHCR, 2024).

En efecto, el sistema internacional de personas refugiadas y solicitantes de esta condición se encuentra actualmente en una crisis sin precedentes (Meissner, Hipsman y Aleinikoff, 2018). Este aumento de personas desplazadas a nivel mundial ha puesto una enorme presión sobre los sistemas de asilo en todo el mundo, incluido el argentino, aunque en mucho menor medida en comparación con otros similares de la región y más allá. Los países de destino, incluidos aquellos con tradiciones de asilo sólidas, como es el caso propio, han comenzado a enfrentar severos desafíos en la gestión de los flujos de personas (sobre todo en contextos de incremento de flujos mixtos, esto es, grandes movimientos de personas compuestos indistintamente por migrantes y refugiados), así como en poder garantizar los derechos de los solicitantes de refugio, en tanto el uso abusivo y la desnaturalización del instituto, pasando por el alarmante uso carente de toda precisión de los términos técnicos, tanto por desconocimiento de actores de la opinión pública y agentes relevantes carentes de formación como por el uso político que se hace a menudo, que coadyuvan a esa dificultad. En muchos casos, esto, de manera voluntaria o no, ha dado lugar a políticas restrictivas que buscan limitar el número de personas que pueden acceder a la protección internacional o a medidas complementarias o supletorias de las mismas.

Las reformas a la ley de refugiados en Argentina se inscriben dentro de esta tendencia global hacia la securitización y la contención de la migración forzada, proceso a través del cual se percibe a los refugiados no como personas en busca de una protección que el propio Estado no quiere o no puede brindarle, sino como una amenaza a la seguridad interna del país de asilo (Campessi, 2012; Favell, 2000; Joppke, 1999; Koopmans y Statham, 2000, 2001; Sayad, 1999; Torpey, 2000).

Pero para poder introducirse en el tema bajo análisis hay que referirse brevemente a la teoría de la securitización tan a menudo escuchada en nuestros países, en particular, en los distintos ámbitos de discusión y formación que han proliferado en las últimas décadas. En efecto, se trata de un relevante

aporte epistemológico de internacionalistas como Ole Wæver y Barry Buzan, cuya adscripción al Copenhague Peace Research Institute de Dinamarca hizo de estas dos figuras académicas las referencias obligadas cuando se abordan las teorías de la denominada, por ello, “Escuela de Copenhague”, una corriente de pensamiento de los estudios de seguridad internacional que pone foco en cómo las amenazas a la seguridad son construidas discursivamente, dando lugar a una mirada original a partir de la que se puede observar cómo el concepto de amenaza en relación con los refugiados es el resultado de un proceso de securitización diseñado por actores con suficiente capacidad de enunciación; en tal sentido, como puede ser el Estado u otras organizaciones con suficiente incidencia como para construir sentido en la opinión pública (Buzan, 1983; Buzan y Hansen, 2009; Buzan, Wilde y Wæver, 1998; Wæver, 2004). El proceso de securitización no se basa en hechos objetivos (de hecho, el sentido que buscan transmitir los considerandos del Decreto N° 942 que se analizarán a continuación es una muestra cabal), sino en un discurso político que transforma cuestiones como la migración y el refugio, por ejemplo, en problemas de seguridad, como si el caso argentino fuera comparable a los desafíos que en la materia enfrentan los países del denominado Norte Global.

De acuerdo con Buzan et al (1998), este fenómeno se produce cuando un actor político logra convencer a la sociedad de que un problema (en este caso, la llegada de refugiados) pone en peligro la seguridad del Estado (puede ser la seguridad pública, la seguridad nacional, etc.) y, por lo tanto, debe ser tratado de manera excepcional. La voluntad enunciativa de la administración Milei al respecto cuadra perfectamente con esto, tal como se analizará a continuación.<sup>2</sup>

## **“Algo habrán hecho”. La securitización de los refugiados (o cómo se construye una amenaza)**

Una lectura cuanto menos superficial del Decreto N° 942/24 permite identificar con claridad lo que se ha presentado hasta aquí. A lo largo de sus considerandos establece que

No debe soslayarse que el número de solicitudes de asilo en el territorio argentino de personas provenientes de países del Medio Oriente ha mostrado un incremento significativo en los últimos años. Si bien el número de solicitudes de dichas personas tuvo un máximo del TRESCIENTOS POR CIENTO (300%) en el año 2017 y del CIENTO CINCUENTA POR CIENTO (150%) en el año 2018, se mantiene en un rango de aumento del SESENTA POR CIENTO (60%) al NOVENTA Y TRES POR CIENTO (93%) hasta la actualidad (Argentina, Decreto N° 942/24).

<sup>2</sup> Al momento de desarrollar estas líneas ocurre lo propio en materia de política migratoria. En este caso, no nos detendremos en consideraciones a ese respecto; en primer lugar, porque, tal y como se ha dicho, por más confluencia que tengan las agendas de asilo y migración, no dejan de tener naturalezas jurídicas distintas (aunque también es cierto que muchos de los impulsores/agentes persecutorios comienzan a estar cada vez más difusos en la actualidad), por eso, son objeto de legislaciones también distintas y, en ciertos aspectos, así deben ser tratadas; en segundo lugar, porque las modificaciones en materia de política de refugio ya se han dictado, lo que hasta el momento no ha ocurrido con su similar de migración. Sin embargo, el marco teórico de la Escuela de Copenhague aquí presentado resulta perfectamente aplicable para una y otra “amenaza”: la de los desplazamientos de migrantes y la de los desplazamientos de refugiados.

El uso de números porcentuales en lugar de números naturales, evidentemente, sugiere que se tratan de valores nominales tan bajos que deben ser exagerados de este modo, todo esto sin perjuicio del énfasis puesto en el incremento de solicitudes interpuestas por nacionales de Medio Oriente, hecho que responde a causales muy distintas, sobre las que los líderes políticos no se han detenido, y que encuentra su razón en las ventajas existentes en la normativa argentina en materia de obtención de ciudadanía vigente desde la presidencia de Domingo Sarmiento y con ínfimas actualizaciones que no consideran los capítulos vinculados al tema de la naturalización.

A continuación, la redacción del decreto agrega que

Se han incluido en el RePET [Registro Público de Personas y Entidades vinculadas a actos de Terrorismo y su Financiamiento, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación] organizaciones terroristas como Hamas y Hezbollah, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 25, inciso d) del Decreto N° 918/12 y sus modificatorios.

Recuerda que

En la REPÚBLICA ARGENTINA se han perpetrado DOS (2) atentados terroristas, uno contra la Embajada del ESTADO DE ISRAEL en 1992 y otro contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994, circunstancias que requieren la adopción de medidas proactivas y firmes ante las amenazas terroristas que buscan vulnerar la paz y la seguridad del país.

Luego subraya que

El ESTADO NACIONAL debe fijar políticas públicas integrales que respalden y en su conjunto brinden soluciones efectivas, expeditas y duraderas a la situación que enfrenta el mundo respecto a las actividades terroristas, con el fin de fortalecer el sistema legal vinculado a las mismas [...] [Por ello] la actualización y ajuste del régimen de refugio a las nuevas realidades mundiales y a las amenazas globales, tales como el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva, fortalecerá la capacidad del Estado Nacional para prevenir la infiltración de personas que podrían utilizar el instituto del refugio para realizar actividades ilícitas en detrimento de la sociedad argentina.

Luego sostiene que

La permanencia en el territorio nacional de personas que han cometido graves delitos -incluyendo crímenes de guerra y delitos contra la humanidad-, o que son miembros de organizaciones terroristas, representa una amenaza directa a la seguridad pública y a la estabilidad de la Nación.

Para finalmente concluir con que

Grupos terroristas y criminales internacionales, como Hamas y Hezbollah, han utilizado diferentes jurisdicciones y abusado del régimen del refugio para extender sus redes, extremo que subraya la necesidad imperiosa de fortalecer los mecanismos de control y exclusión en el marco del instituto del refugio.

En los años ochenta Ole Wæver empieza a trabajar sobre la teoría de la securitización. Una contribución teórica que finalmente toma forma a principios de la década siguiente con el libro *Security: a new framework of analysis* (1998), que realiza junto con Buzan y de Wilde. Allí, los autores definen la securitización como el proceso mediante el cual un tema, que originalmente no se percibe como una amenaza, es transformado en una amenaza existencial para la seguridad del Estado. En el caso de la reforma de la ley de refugiados, este fenómeno se observa en el hecho de que las personas refugiadas o peticionantes de refugio han sido reconfigurados discursivamente, y más aun a lo largo de los considerandos del Decreto N° 942, como peligros para la seguridad interna del país tal como se ha observado de la citación de extractos del resolutivo en cuestión párrafos arriba.

En ese sentido, se puede notar cómo el gobierno del presidente Milei ha relacionado la llegada de refugiados a la Argentina con problemáticas de inseguridad y criminalidad internacional, asociando infundada y forzosamente a los refugiados con fenómenos de delincuencia organizada, financiamiento al terrorismo y al tráfico ilícito de personas cuando, por el contrario, en la naturaleza misma de la persona solicitante de refugio o refugiada está su necesidad intrínseca de una protección que reclama al Estado de acogida frente a la ausencia de la misma que su Estado de nacionalidad o de residencia habitual no quiere o no puede proveerle.

Sin embargo, la retórica política de la securitización tiende a amalgamar estos dos fenómenos distintos, buscando justificar el endurecimiento de las políticas de asilo y refugio a través de la asociación con el crimen organizado transnacional, minando peligrosa e irremediamente estos institutos. De este modo, no solo se desinforma, sino que también se crea un clima de miedo e inseguridad que lleva a criminalizar a personas que, por definición, son precisamente las que necesitan algún tipo de protección legal.

## **Seguridad ciudadana: proteger a todos los habitantes y no solo al Estado**

La seguridad ciudadana se entiende como un enfoque que prioriza el bienestar y la protección de los individuos, garantizando su derecho a vivir libres de amenazas (PNUD, 2013). No se trata solo de la seguridad del Estado o de sus fronteras, sino de la seguridad de todas las personas que habitan un territorio determinado, sin importar su nacionalidad o estatus jurídico (sea este migratorio o de algún tipo de protección complementaria al del refugio). Es en este sentido que la seguridad ciudadana tiene el mandato de proteger no solo a los nacionales, sino también a los migrantes y refugiados que buscan asilo y protección en el país que los acoge.

Las reformas impulsadas a partir del dictado del Decreto N° 942 parecen priorizar la seguridad del Estado (denominada por la actual administración como “nacional”) por encima de la seguridad humana de todos los habitantes, refugiados y la comunidad receptora toda. Este enfoque excluyente puede generar nuevas vulnerabilidades para los refugiados, especialmente cuando, como es el caso, el marco legal reduce las oportunidades de acceso a una protección adecuada, dejando a estas personas expuestas a violaciones de derechos, procedimentales básicos y, potencialmente, al riesgo real de devolución a los países donde sus vidas, su libertad y su seguridad se encuentran legítimamente amenazadas.

En lugar de reforzar la seguridad ciudadana mediante la exclusión, esto es, obstaculizar el acceso al proceso de elegibilidad, un verdadero enfoque de seguridad debería esforzarse en integrar a los refugiados dentro de una sociedad democrática que se base en principios de solidaridad, inclusión y protección de los derechos humanos, tal el espíritu de la Ley N° 26165 que, es cierto, requería algunos ajustes que bien podrían haber sido subsanados dictando su decreto reglamentario pendiente desde el año 2006 (proyecto existente y sobre el que se trabajó interdisciplinariamente entre los años 2019 y 2023), y no uno de esta naturaleza que lo interdicta en un todo alterando su sentido original. La inclusión de los refugiados fortalece la cohesión social y el capital social de la nación, contribuyendo a una sociedad más segura y menos propensa a la polarización social, un lamentable síntoma de la sociología de nuestro tiempo.

## **Consideraciones finales**

El análisis de las reformas a la ley de refugiados en Argentina a través de la Escuela de Copenhague y el enfoque de seguridad ciudadana muestra cómo la securitización de la migración forzada, particularmente de las personas refugiadas y solicitantes de esta condición, está construyendo una visión del refugiado como amenaza en lugar de como una persona en un estado de desprotección. Estas reformas, al limitar los derechos de los refugiados y asociarlos erróneamente con el crimen organizado y el terrorismo, están contribuyendo a una narrativa del miedo que no solo es injusta, sino también peligrosa, tanto para los refugiados como para la sociedad en general.

Este enfoque retardatario en torno al refugio no es solo una cuestión local de Argentina, sino que forma parte de un fenómeno global mucho más amplio en el que las políticas migratorias y de refugio se están endureciendo en todo el mundo, frente a un aumento histórico de personas desplazadas, lo que está llevando a muchos países, incluyendo Argentina, a adoptar políticas de contención y exclusión impulsadas por un discurso de seguridad que prioriza el control sobre la protección y la integración.

Desde una perspectiva de seguridad ciudadana, el enfoque de inclusión es fundamental para lograr una verdadera seguridad social con armonía y cohesión. La seguridad no debe ser entendida únicamente como un control de las fronteras o como una lucha contra las amenazas externas, sino como la protección de los derechos humanos de todas las personas dentro de un Estado. Al hacerlo, no solo estarán protegiendo los derechos de los refugiados, sino también garantizando la seguridad humana y ciudadana en su sentido más amplio: una sociedad segura, con justicia social y respetuosa de la dignidad de todas las personas, sin importar su origen o estatus jurídico.

## Referencias bibliográficas

- Argentina, Decreto N° 942 (2024). Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de octubre de 2024. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/315871/20241022>
- Buzan, B. (1983). *People, states and fear: The national security problem in international relations*. Carolina del Norte: University of North Carolina Press.
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Londres: Cambridge University Press.
- Buzan, B. y Wæver, O. (2003). *Regions and power: The structure of international security*. Londres: Cambridge University Press.
- Buzan, B.; Wilde, J. y Weaver, O. (1998). *Security: A new framework for analysis*, Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Campesi, G. (2012). Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea. *Revista Crítica Penal y Poder*, 3, 166-192.
- Favell, A. (2000). *The Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Joppke, C. (1999). How migration is changing citizenship: A comparative overview. *Ethnic and Racial Studies*, 22(4), 629-652.
- Koopmans, R. y Statham, P. (2000). Migration and ethnic relations as a field of political contention: An opportunity structure approach. En R. Koopmans y P. Statham (eds.), *Challenging immigration and ethnic relations politics: Comparative European perspectives* (pp. 13-36). Londres: Oxford University Press.
- Koopmans, R. y Statham, P. (2001). How national citizenship shapes transnationalism: A comparative analysis of migrant claims-making in Germany, Great Britain, and the Netherlands. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 17(1), 19-46.

Meissner, D.; Hipsman, F. y Aleinikoff, A. (2018). *The U.S. asylum system in crisis: Charting a way forward*. Nueva York: Migration Policy Institute.

PNUD (2013). *Sinopsis: Seguridad ciudadana: Prevención de crisis y recuperación*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sayad, A. (2006). *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité: L'illusion du provisoire*. Bruselas: Seuil.

Torpey, J. (2000). *The invention of the passport: Surveillance, citizenship and the state*. California: Cambridge University Press.

UNHCR (2024). *Mid-year trends*. Recuperado de <https://www.acnur.org/tendencias-semestrales>

Wæver, O. (2004). *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New "schools" in security theory and their origins between core and periphery*. (Paper). International Studies Association, Montreal, Canadá.



# Acumulación de capital y rol del Estado

## Contradicciones y compatibilidades en el estructuralismo latinoamericano y la teoría del sistema-mundo



*Arturo Trinelli\**

### Introducción

El presente trabajo buscará realizar un análisis comparativo entre la perspectiva del sistema-mundo (S-M) con los enfoques del estructuralismo latinoamericano a partir de la idea de Immanuel Wallerstein de negar la existencia de desarrollo nacional, presente en buena parte de su extensa bibliografía.

El planteo estará centrado en los aportes de Raúl Prebisch (1963), Celso Furtado (1966) y Fernando Fajnzylber (1990). Creemos que Furtado representa un “puente” entre el pensamiento propiamente estructuralista y la teoría de la dependencia.

A efectos prácticos y por una cuestión de espacio, el análisis se circunscribirá apenas a dos dimensiones gravitantes para el análisis del desarrollo: acumulación de capital y rol del Estado. Se descuenta que las posibilidades de indagar sobre una cuestión tan compleja como el desarrollo económico comporta muchas otras variables, como el análisis de la estructura social y las relaciones globales de poder, que serán mencionadas solo tangencialmente en virtud de las dimensiones que se buscan destacar.

El S-M y el estructuralismo son enfoques que comparten la preocupación por conceptualizar la desigualdad económica global. Más allá de las explicaciones que brindan para abordarla, hay una inquietud

\* Lic. y prof. en Ciencia Política (UBA). Docente de UNPAZ, de la UBA y de FLACSO Argentina.

compartida en indagar las causas que la promueven, las alternativas para superarla y qué rol debe cumplir el Estado en ese proceso.

La afirmación de Wallerstein “*there is no such a thing as national development*” (1979) se corresponde con una de las hipótesis centrales del enfoque S-M, según la cual el desarrollo económico no puede comprenderse como un fenómeno aislado o meramente nacional, sino que tiene que ver con las dinámicas propias de un sistema capitalista global.

Este sistema-mundo divide a las economías en tres zonas interdependientes: centro, periferia y semi-periferia. Las economías del centro se benefician de la explotación de la periferia, que provee materias primas, y el desarrollo del centro se produce a costa del subdesarrollo de la periferia, por lo cual se hace imposible pensar un desarrollo autónomo o equitativo dentro de este sistema.

En tanto, el estructuralismo y la dependencia sostienen que los problemas del desarrollo no son accidentales, sino estructurales. Según estas perspectivas, los problemas económicos de los países periféricos están integrados en la estructura del sistema económico global. Con diferencias a lo largo de la producción bibliográfica desde sus autores más representativos (Ormaechea y Fernández, 2017) que se corresponderán con el contexto en el cual esas literaturas se inscriben (Sztulwark, 2005), estas teorías propondrán reformas estructurales para cambiar la condición de la periferia, como la industrialización y las políticas de protección a la economía interna, de forma de permitir a las economías en desarrollo reducir su dependencia de las exportaciones de materias primas y promover un crecimiento autosostenido.

A continuación, pues, se expondrán argumentos para señalar compatibilidades y posibles contradicciones entre estas perspectivas desde las variables mencionadas, para finalmente dejar algunas conclusiones, incluyendo algunos interrogantes abiertos.

## **Acumulación de capital**

Sabiendo que es difícil hablar de “un” Prébisch, podemos afirmar muy sintéticamente que sus aportes, así como los de Celso Furtado, intentan observar una relación desigual entre los países del centro y la periferia, proponiendo soluciones diferentes. Para ambos autores, el problema central del subdesarrollo reside en la especialización de las economías en productos primarios, lo que las condiciona fuertemente a las oscilaciones de precios y limita la posibilidad de que se industrialicen. En este marco, el desarrollo económico en América Latina solo es posible desde una transformación estructural de la economía, lo que requiere de políticas de protección de industrias locales, para lo cual la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) ocupará un rol fundamental, con un efecto mucho más contundente durante sus primeros años y un replanteo de sus alcances en los posteriores.

El estructuralismo incorpora al análisis económico una puja distributiva entre países, desconocida por otras corrientes en la literatura del desarrollo hasta los años cuarenta. Si se trata de una disquisición conceptual que el neoinstitucionalismo desarrollista percibe entre elites o el marxismo lo asocia a ex-

plotaciones de clases, para el estructuralismo latinoamericano se va a dar entre dos tipos de países: los del centro y los de la periferia, sin mediar relaciones de explotación.

Para el S-M, el sistema capitalista mundial se basa en la acumulación de capital, que genera desigualdades intrínsecas entre los países. El desarrollo de los países del centro depende de la extracción de riqueza y recursos de los países periféricos y de la semiperiferia. Así, mientras los países centrales siguen acumulando capital y desarrollándose, las regiones periféricas y semiperiféricas quedan atrapadas en una posición subordinada. De ahí que el “desarrollo nacional” en la periferia o semiperiferia resulte inviable en un sistema que requiere desigualdad para funcionar.

Lo que el estructuralismo entiende como una división internacional del trabajo desde la cual se inserta la periferia, el S-M lo interpreta como procesos de producción vinculados por cadenas de mercancías, que no implican economías nacionales o regionales, sino actividades económicas estructuradas en cadenas de mercancías que traspasan las fronteras estatales: “Las actividades centrales son las que generan una gran parte del excedente total producido dentro de una cadena de mercancías y las actividades periféricas son las que generan poco o ningún excedente” (Arrigui y Drangel, 1986: 11).

Esta conceptualización que realiza el S-M sobre cómo se produce el excedente económico diluye lo nacional a lo global e invalida cualquier iniciativa estatal por encarar un proceso de desarrollo que no implique un cambio global del sistema.

Para Prébisch, en cambio, es posible lograr cierta acumulación de capital desde la periferia, aunque un proceso de desarrollo exija adicionar además factores no económicos, vinculados a lo idiosincrático y cultural.

Entre los países de América Latina, hay ya algunos que han demostrado su capacidad de ahorro, al punto de haber podido efectuar, mediante su propio esfuerzo, gran parte de sus inversiones industriales. Pero aún en ese caso, que no es general, la formación de capital tiene que luchar contra una tendencia muy marcada hacia ciertas modalidades de consumo que muchas veces resultan incompatibles con un alto grado de capitalización (Prébisch, 1949: 10).

En este punto, pues, Prébisch parece dar lugar a que haya condiciones de posibilidad para desarrollar una industria y que la misma esté orientada hacia el mercado interno.

Furtado (1966), en tanto, argumenta que el desarrollo latinoamericano encarado desde la adopción de la ISI mostró signos de agotamiento por no provocar cambios fundamentales en la estructura social. Y que el *quid* del problema no reside en los agentes que toman decisiones económicas sin considerar el bienestar general, sino en las relaciones estructurales que delimitan el campo dentro del cual esas decisiones se adoptan:

En este sentido, se puede atribuir al problema del estancamiento latinoamericano un carácter estructural. Siendo así, cabe indagar si una política capaz de detener la tendencia a largo plazo del estancamiento no tendrá que ser una acción consciente y deliberada tendiente a crear relaciones estructurales y a condicionar formas de comportamiento capaces de engendrar un proceso social en el cual el desarrollo económico sea un componente necesario (Furtado, 1966: 224).

Como bien plantean Ormaechea y Fernández (2017), pueden destacarse tres grandes momentos en el recorrido del pensamiento “propriadamente latinoamericano” que edificó la CEPAL para entender las implicancias de las dinámicas de acumulación en la periferia. Un primer momento estructuralista, un estructuralismo tardío y el neoestructuralismo desde los años ochenta.

Como exponente de este último subenfoco, Fernando Fajnzylber (1990) considera que la acumulación de capital en América Latina, tal como se ha dado históricamente, está marcada por profundas deficiencias estructurales que perpetúan el subdesarrollo, y que la industrialización sin transformaciones estructurales significativas no logra mejorar las condiciones de empleo ni la distribución del ingreso, lo que limita sus efectos multiplicadores. Por lo tanto, propone un modelo de acumulación que articule crecimiento económico con equidad social, autonomía tecnológica y transformación productiva, rompiendo las dinámicas de la dependencia que han caracterizado a la región.

Hasta ahora el proceso de ajuste, no obstante estar gestando e incluso sobrepasando los superávits comerciales que perseguía, ha resultado en muchos casos poco eficiente, destructor e inequitativo, lo que obliga a efectuar una revisión profunda de él. Para ello, se hace necesario encontrar soluciones económicas y financieras externas que distribuyan en forma más equitativa y gradual los costos del ajuste, y que en lo interno conduzcan a una rápida y efectiva reactivación de la economía regional (Fajnzylber, 1990: 819).

Este autor parece combinar así una especie de microeconomicismo *schumpeteriano* con macroeconomía y economía política, lo que le da a su análisis una singularidad especial. Su preocupación reside en estar muy pendiente de las condiciones de posibilidad social y política para dar sostenibilidad intertemporal a cualquier iniciativa pública. Es en la gravitación del núcleo endógeno donde es posible compatibilizar capacidades nacionales con tecnologías apropiadas de afuera.

## Estado y cambio estructural

La teoría del sistema-mundo, tal como dijimos, entiende que el desarrollo y el subdesarrollo solo pueden concebirse en el contexto del sistema global capitalista y, en ese sentido, actúan de manera interdependiente. Asegurar que no existe el desarrollo nacional implica reconocer que los países no tienen autonomía para cambiar su posición en esta estructura jerárquica. En contraste, para el estructuralismo los países periféricos pueden lograr cierto grado de desarrollo autónomo si los Estados

promueven políticas que fomenten la industrialización. Aún con las limitaciones propias de la dependencia, y con aguda crítica sobre los efectos de la ISI en la literatura estructuralista de la década del setenta en adelante, todos estos autores del estructuralismo le asignan al Estado un papel activo en la promoción del desarrollo.

La cuestión del rol del Estado se presenta, así, como muy relevante en los contrastes que presentan estas teorías en relación con la posibilidad de un desarrollo nacional.

El sistema-mundo es ciertamente escéptico respecto del papel del Estado en el desarrollo debido a las presiones económicas y políticas que ejercen las economías del centro sobre la periferia. El margen de maniobra de los Estados-nación en la periferia en ese sentido se vuelve muy limitado. Y la frase de Wallerstein negando la existencia de desarrollo nacional indica la imposibilidad de encontrar lo que se conoce como “beneficio mutuo”.

Ya hemos indicado la centralidad que ocupa el Estado para Prébisch como agente promotor de la industrialización y sostenimiento de la ISI como modelo económico necesario para encarar ese proceso, más allá de la crítica realizada años más tarde. Estamos aquí frente a la idea de un Estado no problematizado, actuando sobre todo aquello que el mercado no hace, sin mayor indagación respecto a los fundamentos de dicha acción o al “para qué” del accionar estatal (Ormaechea y Fernández, 2017).

A diferencia del enfoque del sistema-mundo, sin embargo, el neoestructuralismo que expone Fernando Fajnzylber cree que es posible construir un desarrollo relativamente autónomo a través de políticas nacionales de industrialización y diversificación de la producción, aunque esto requiere transformaciones en las estructuras económicas y sociales internas. El autor propone lo que denomina “desarrollo hacia adentro” mediante un modelo de competitividad sistémica, tendiente a combinar la industrialización con políticas de redistribución del ingreso y generación de empleo.

Fajnzylber señala la relevancia de la industria por ser el principal sector que promueve el progreso técnico, pero a la vez destaca a la necesaria vinculación que debe tener con otros sectores económicos para favorecer los *spillovers* (Bielschowsky, 2009: 179) y los encadenamientos productivos, así como la consolidación de una amplia concertación social en torno al progreso técnico. Para él, pues, el rol de las instituciones y del régimen político es clave para materializar la transformación productiva y social. A diferencia de Prébisch, el Estado para Fajnzylber parece ser más horizontal, una suerte de “actor de reparto” sin vocación por liderar la transformación productiva. En lo que podría considerarse cierto retroceso en términos de la ambición sobre el papel del Estado en la agenda del desarrollo, aquí hay una idea de compartir el poder intentando mostrar cierta compatibilización con el sector privado, como la que podemos encontrar en Evans (1996).

La descripción centro-periferia tiene una impronta schumpeteriana muy marcada. Sin embargo, los estructuralistas latinoamericanos no tenían una mirada microeconómica que pudiera explicar la macroeconomía de la divergencia, es decir, porqué la difusión de la tecnología tendía a ser lenta e inequitativa (Porcile, 2021).

Fajnzylber, en ese sentido, desarrolla una explicación más sofisticada en relación con las dinámicas que implica el cambio tecnológico. Observa entonces el rol crucial que van a desempeñar las multinacionales en la mayoría de los sectores, impulsando el costado más creativo e innovador en los países centrales y la destrucción creativa (la eliminación de viejos sectores) se va a propagar en forma asimétrica en países y sectores. Estos impulsos nos podrían conducir a pensar que la dinámica social que privilegia el autor se encamina a la búsqueda de consensos, con un Estado actuando sinérgicamente con el sector privado.

Furtado tiene una mirada relativamente distinta de la que tiene el resto del estructuralismo en relación con el Estado y, como mencionamos, sus aportes en ese sentido pueden entenderse como un puente entre el estructuralismo y la teoría de la dependencia.

Tal lo dicho, Furtado sienta las primeras bases de lo que se conoce como el método histórico-estructuralista en los estudios sobre el Estado. Este método se basa en el análisis de la dinámica de las estructuras productivas y sociales de los países periféricos en relación con los países centrales. En ese sentido, a partir de entrar en este método histórico-estructural, critica a Rostow y la teoría de la modernización al decir que el subdesarrollo es una forma que toma el capitalismo en la periferia, como producto del proceso de desarrollo capitalista en el centro.

Desde esta mirada endógena del Estado, que supone una suerte de caja de resonancia del conflicto social, el subdesarrollo no es una mera fase, sino una relación basada en esta vinculación centro-periferia. La periferia complementa al centro, tiene un rol. Esa relación es constitutiva y va evolucionando, transformándose en dependencia.

Una de las innovaciones conceptuales que este autor introduce es el considerar el factor cultural de esa dependencia, vinculada a los patrones de consumo imitativos en los factores recursivos sectoriales. Esto se puede contraponer a la importación de tecnologías con la idea de “ventaja del atraso” de Gessherkron (1962). Para Furtado, no habría atraso ni ventaja.

En lo que puede considerarse una crítica a la teoría de la modernización, una diferenciación que realiza es que en los países centrales hay una difusión del progreso técnico de forma homogénea en la mayoría de los sectores productivos y en sintonía con la diversificación de la demanda. Es decir, la demanda se corresponde con la oferta y la innovación. En la periferia, en cambio, hay sectores de subsistencia con estructuras de consumo tradicionales y que imitan el consumo del centro. Esta cuestión “cultural” se difunde a lo económico. El problema de fondo que hay en los procesos de desarrollo tiene que ver con la cuestión imitativa. En ese punto podemos encontrar cierta correspondencia o afinidad con los planteos de Veblen en *Teoría de la clase ociosa* y los factores sociológicos del consumo que él teoriza.

Furtado se enfoca en etapas sobre cómo fue evolucionando la estructura productiva. Argumenta que se van formando estructuras duales: en una primera etapa de formación de estas estructuras duales se desarman las estructuras artesanales preexistentes y una tendencia a otras economías vinculadas al comercio internacional.

Los flujos desde el centro de mano de obra, hábitos de consumo, etc., hacia la periferia refuerzan la idea del consumo imitativo.

También hay un dualismo tecnológico, en el que se exagera la tecnología producida en los países industriales. Para sustituir productos importados, se utiliza tecnología del centro que introduce el primer desequilibrio en el sistema periférico. El centro está en un estadio de desarrollo tal que produce tecnologías que sustituye mano de obra, y al importarla nunca terminamos de integrar la mano de obra que queda fuera. De esta manera, pues, todo esfuerzo por aumentar la productividad tiende a obstruir la incorporación de mano de obra. Esto es lo cultural que subyace a los desequilibrios posteriores que hay en lo económico. Y lo que termina generando insuficiencia dinámica.

De ahí derivamos esta relación de dependencia, en la que el subdesarrollo se empieza a expresar en diferentes formatos. Aquí hay una clara inspiración marxista en su análisis. En los hechos, el nivel promedio salarial de la economía es muy bajo en relación con los países centrales.

En suma, Furtado pone bien en claro cómo en algún sentido el modelo de desarrollo que nos toca y que elegimos es una cuestión fundamental incluso desde el punto de vista no solo de lo que importamos en términos materiales, sino en términos de ideas. Al no estar pensando en innovaciones tecnológicas de acuerdo a nuestra situación factorial, estamos reproduciendo nuestra condición periférica. Pero el punto de partida es todo lo que el Estado puede propiciar para encaminar el desarrollo o profundizar el estancamiento, arbitrando en su seno el conflicto social.

Así, lo que podemos observar es que, con matices entre sí y replanteos a lo largo de sus trayectorias bibliográficas, tanto Prébisch y Furtado como Fajnzylber conservan cierto optimismo en el impulso y la orientación que puede promover el Estado a la idea de un desarrollo nacional. Sea por la vía de protección a industrias emergentes y sustitución de importaciones (Prébisch), por el impulso a la redistribución de ingresos, modificación de patrones de consumo u orientación y dinámica a promover para el conflicto social (Furtado) o por contar con instituciones y régimen político para la generación de consensos que promuevan profundas transformaciones sociales para lograr un “desarrollo hacia adentro” mediante un modelo de competitividad sistémica (Fajnzylber), el rol del Estado en el desarrollo que se asume en estos autores es muy importante.

Otro elemento que marca una diferenciación entre la teoría del sistema-mundo con las perspectivas desarrollistas tiene que ver con la idea de cambio estructural. Para la primera, en tanto la jerarquía centro-periferia es una característica estructural del sistema, desarrollar la periferia supondría una transformación radical del sistema-mundo en su conjunto, algo que resulta altamente improbable. En cambio, Prébisch, Furtado y Fajnzylber aparecen como más optimistas respecto a las posibilidades de cambio dentro del capitalismo, con cierta expectativa respecto a cómo la adopción de políticas industriales por parte de las economías periféricas puede ayudar a transformar sus estructuras productivas y reducir su dependencia.

## Conclusiones

El enfoque de Wallerstein y las perspectivas estructuralistas de Prébisch, Furtado y Fajnzylber comparten la idea de que las desigualdades estructurales que enfrenta la economía mundial son grandes limitantes al desarrollo de la periferia. Sin embargo, mientras que desde el sistema-mundo se sostiene que el desarrollo de la periferia es prácticamente imposible sin un cambio radical en el sistema global, los estructuralistas y dependentistas creen en la posibilidad de que los países periféricos alcancen cierto grado de desarrollo mediante políticas estatales y transformaciones estructurales nacionales.

Podríamos decir que, en última instancia, estas teorías proveen enfoques distintos, pero que resultan complementarios a la hora de analizar las complejidades del desarrollo en un mundo globalizado. Mientras Wallerstein niega la posibilidad de que cualquier Estado consiga por sí mismo impulsar un proceso de desarrollo genuino en tanto lo que habría que discutir primero sería el sistema-mundo como un todo, Prébisch, Furtado y Fajnzylber enfatizan el papel determinante que desempeñan las políticas nacionales y el Estado en la búsqueda de alternativas de desarrollo en contextos de dependencia.

Así y todo, y por tratarse de un concepto polisémico y prescriptivo que indica un recorrido más que un punto de llegada, quedan también algunos interrogantes por dilucidar en el análisis sobre el desarrollo que proponen estas teorías. ¿Es posible dejar de ser periferia en un sistema-mundo como el que proponen quienes promueven esta teoría? ¿No resulta extremadamente determinista la imposibilidad de pensar el desarrollo nacional dentro del sistema global? Si nos situamos en la órbita del estructuralismo y más específicamente en los aportes de Fajnzylber, ¿cómo compatibilizar las exigencias de la industrialización con un núcleo endógeno que garantice una base social de sustentación? ¿De qué manera promover un compromiso social impulsor de capacidades creativas que consolide ese bloque histórico en un mundo interconectado y con globalización en prácticamente todos los consumos?

Por otro lado, si solo cabe esperar cierta resignación en el enfoque S-M, al punto de que pensar el desarrollo para la periferia involucraría repensar el sistema capitalista en su conjunto para, probablemente, pasar a un modelo de acumulación radicalmente diferente, ¿qué alternativas ofrece el estructuralismo? En la mirada de Prébisch, una visión donde el Estado tiene claramente la llave del cambio estructural, entendiendo que desde sus políticas se puede operar sobre la realidad de la periferia. En Furtado, incorporar las bases del método histórico-estructuralista a los estudios sobre el Estado le permite interpretar al desarrollo no como un fenómeno universal, idéntico en todos los países, sino en tanto proceso históricamente condicionado, moldeado por particularidades estructurales y el lugar que una sociedad ocupa en el sistema global. Para Fajnzylber, en la idea de ir ganando márgenes de autonomía: en la medida en que las elites locales cifren su esperanza imitando el patrón de vida de los países avanzados y lo quieran extender al conjunto de la sociedad, se podría asistir a una evolución tal en donde, si hay un “casillero vacío”, es el estancamiento con desarticulación social. No hacemos la tarea que corresponde, en parte, porque las elites juegan un partido disfuncional, y en todo caso el esfuerzo pasa por tomar conciencia de que esto es así y revertirlo.

## Referencias bibliográficas

- Arrighi, G. y Drangel, J. (1986). *The stratification of the world economy: an exploration of the semiperipheral zone*. Recuperado de [https://arrighinetwork.org/wp-content/uploads/2022/01/1986\\_arrighi\\_the-stratification-of-the-world-economy.pdf](https://arrighinetwork.org/wp-content/uploads/2022/01/1986_arrighi_the-stratification-of-the-world-economy.pdf)
- Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL. Estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de la CEPAL*, (97), 173-194.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- Fanzjylber, F. (1990). Industrialización en América Latina: de “la caja negra al casilleo vacío”. En *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL, Textos seleccionados* (pp. 11-36). Santiago de Chile: FCE-CEPAL.
- Furtado, C. (1966). Desarrollo y estancamiento en América Latina (enfoque estructuralista). *Desarrollo Económico*, 6(22/23), 191-225.
- Gessherkron, A. (1962). Economic Backwardness in Historical Perspective. En A. Gessherkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective, A book of Essays* (pp. 6-30). Massachusetts: Praeger.
- Ormaechea, E. y Fernández, V. (2017). Consideraciones sobre el cambio de percepción de Raúl Prébisch en el entendimiento del rol del Estado para el desarrollo latinoamericano (1949-1963). *Papeles*, 118(18), 121-144. Recuperado de <https://doi.org/10.14409/p.v0i18.6882>
- Porcile, G. (2021). Latin American Structuralism and Neo-Structuralism. En N. Foster-McGregor, L. Alcorta, A. Szirmai y B. Verspagen (eds.), *New Perspectives in Structural Change* (pp. 124-168). Londres: Oxford University Press.
- Prébisch, R. (1949). El desarrollo económico latinoamericano y algunos de sus principales problemas. *Revista de la CEPAL*, 16(63), 5-63.
- Prébisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano: Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial*. México: Siglo XXI Editores.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistema-mundo. Una introducción*. México: Siglo XXI Editores.