

# Gg

**Punto Seguido**  
Revista de Gestión Gubernamental

ISSN 2796-7107

AÑO IV  
JUNIO  
DE 2024

NÚMERO

**4**

La autonomía universitaria y su defensa judicial

La construcción de la agenda pública en contextos de emergencia. El caso de la pandemia de COVID-19 en Argentina

Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). De la formulación a la implementación. Impactos no esperados en la equidad territorial

Provisión de insumos y distribución de recursos desde el Programa Nacional de Salud Sexual (2011 al 2019). Políticas públicas que inciden en la desigualdad

Algunos avances en la visibilización de los cuidados en los programas de inclusión laboral en Argentina. El caso de Potenciar Trabajo

AUH, hoy

La problemática habitacional en la CABA. El “690” y su incidencia en el acceso a la vivienda de los sectores más vulnerables de la ciudad en la pospandemia (2020-2023)

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

**Año IV** | N° 4 | junio de 2024

© 2024, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

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

© 2024, 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 IV | N° 4 | JUNIO DE 2024

## Índice

<b>Editorial</b> Arturo Trinelli	<b>5</b>
<b>La autonomía universitaria y su defensa judicial</b> Orlando D. Pulvirenti	<b>9</b>
<b>La construcción de la agenda pública en contextos de emergencia. El caso de la pandemia de COVID-19 en Argentina</b> Agostina D. Spadea	<b>17</b>
<b>Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). De la formulación a la implementación. Impactos no esperados en la equidad territorial</b> Alberto Sanchis	<b>27</b>
<b>Provisión de insumos y distribución de recursos desde el Programa Nacional de Salud Sexual (2011 al 2019). Políticas públicas que inciden en la desigualdad</b> Camila Lynn	<b>43</b>
<b>Algunos avances en la visibilización de los cuidados en los programas de inclusión laboral en Argentina. El caso de Potenciar Trabajo</b> Romina G. Amaya Guerrero	<b>53</b>
<b>AUH, hoy</b> Alexia Abaigar	<b>69</b>
<b>La problemática habitacional en la CABA. El “690” y su incidencia en el acceso a la vivienda de los sectores más vulnerables de la ciudad en la pospandemia (2020-2023)</b> M. Carolina Ward	<b>75</b>



# Editorial



*Arturo Trinelli \**

Desde que arrancamos en 2020, *Punto Seguido-Revista de Gestión Gubernamental* buscó ser un espacio que reflejara la producción más reciente sobre gestión y políticas públicas, temas que constituyen buena parte del interés de nuestros estudiantes y comunidad académica.

Así, hemos logrado publicar artículos inéditos sobre políticas concretas, que con la irrupción de la pandemia buscaron poner en valor la acción del Estado, no como algo meramente retórico o conceptual, sino atendiendo a aquella conocida definición de Oscar Oszlak: “El Estado es lo que hace”.

Si el Estado es entonces lo que realiza, un alcance más amplio que trascienda la clásica distinción Estado-mercado, que ha tradicionalmente enfrentado a neoclásicos y keynesianos (y que en la Argentina del 2024 parece recobrar un desproporcionado protagonismo), parece más oportuno hoy recuperar los aportes del sociólogo danés Espin-Andersen respecto a las estratificaciones que se generan desde las intervenciones estatales, y que tensionan sus dos funciones principales: extractivas y distributivas.

De esta manera, pues, los estados de bienestar han entrado en crisis en todo el mundo: hay servicios públicos básicos de cada vez peor calidad conviviendo con una mayor concentración de la riqueza y “nuevos” megamillonarios que diseñan su patrimonio para evitar pagar impuestos. Esta realidad actúa como un perro que se muerde la cola: se exige más al Estado, pero la prestación cada vez más deficitaria que provee erosiona su potencial distributivo impactando en su capacidad extractiva, por

\* Politólogo UBA y Docente UNPAZ.

la percepción generalizada de que pagar impuestos no sirve para nada. El agravante argentino a esta situación general de Occidente es que eso hoy viene estimulado desde el máximo nivel del Estado, lo que constituye probablemente el peor de los escenarios.

A la etapa de hiperactividad estatal durante la pandemia le ha sucedido otra donde el Estado parece gestionar a la mitad de su capacidad, con cargos que no terminan de ocuparse, despidos que vacían organismos o dependencias, licuación de salarios que dificultan permanecer en el sector público y recambios que no hacen más que deteriorar aquello que se dice querer mejorar.

Repudiando al Estado desde el Estado, la nueva narrativa antipolítica del gobierno de Javier Milei tiene como gran desafío dar respuestas a una economía que tiene numerosos problemas y desequilibrios, muchos heredados y otros autoinfligidos, que no es motivo de este espacio debatir o analizar. Si a un gobierno hay que juzgarlo por acciones concretas o definirlo por “lo que hace”, habrá que dedicar un prudente tiempo para terminar de confirmar algunas tendencias que se vienen plasmando ya promediando al primer semestre de gestión.

Hay otros aspectos que tienen que ver con valores muy arraigados en nuestra sociedad, que impactan transversalmente a los apoyos/disensos que puede tener cualquier Gobierno y que están ahí, en silencio aparente, pero recobran un gran protagonismo frente al intento de cualquier administración por violentarlos o discutirlos. La jornada del 23 de abril marcó un hito en ese sentido, y le puso un límite a esta administración respecto a quiénes deben ser los destinatarios del ajuste. Pues, en efecto, el sistema universitario argentino, aún en escenarios de desregulación, deterioro del valor de lo público y fragmentación del mercado de trabajo, continúa conservando el imaginario de cierta movilidad social ascendente y representa el ideario de una sociedad abierta a la igualdad de oportunidades. Esa jornada de defensa del sistema universitario fue una anomalía para los tiempos que corren, donde pareciera que lo público, para ser eficiente, debe perder escala y no pensarse universal. El primer artículo que presentamos en este número, a cargo de Orlando Pulvirenti, reflexiona al respecto, recuperando lo mejor de esta historia universitaria de nuestro país. Y resulta especialmente relevante porque, con asignaturas pendientes y muchas cosas por revisarse, el sistema universitario público es de prestigio mundial, no solo por la cada vez mayor matrícula de estudiantes extranjeros que vienen a formarse a nuestro país, sino por el reconocimiento bien ganado en los sitios especializados: para mediados de 2024, según datos de la prestigiosa consultora británica Quacquarelli Symonds (QS), la Universidad de Buenos Aires (UBA) ocupaba el primer puesto en Iberoamérica, dejando por detrás a otras emblemáticas como la UNAM de México o la Universidad de San Pablo.

Buena parte de la notoriedad pública que fue adquiriendo Javier Milei tuvo que ver con su activismo anticuarentena, denunciando presuntas restricciones a “la libertad” en momentos donde el Gobierno de Alberto Fernández había decretado el Aislamiento Social y Preventivo Obligatorio (ASPO) y la circulación quedaba solo habilitada al personal esencial. Desde luego que Milei no fue el único emergente en ese sentido, al punto que hubo reacciones en todo el mundo contra el confinamiento estatal, pero sí puede decirse que fue el que llegó más lejos, luego de una meteórica carrera que lo depositó en

la primera magistratura desde un partido político nuevo, sin capilaridad territorial ni alianzas visibles con gobernadores o intendentes.

Si las políticas públicas actúan como sistema y es imposible analizarlas sin el marco en el cual operan y se desenvuelven, un buen punto de partida para hacer un juicio equilibrado de la actual gestión es revisar algunas de las políticas más emblemáticas que han tenido lugar en la Argentina en los últimos años y proyectar su actualidad.

Al cabo, entonces, no puede entenderse este presente sin el pasado reciente, y probablemente no nos equivocamos si decimos que sin pandemia no habría Milei, o que la emergencia sanitaria fue el puntapié para que las denuncias contra el Estado opresor de las libertades individuales tuvieran cierta verosimilitud, mientras que los desequilibrios de la economía hicieron el resto.

Si bien mucho se ha escrito sobre la pandemia y sus efectos sociales, económicos y políticos, el artículo de Agustina Spadea es muy útil para pensar cómo también la lucha contra el COVID-19 activó capacidades para poder desplegar territorialmente la vacunación y así inmunizar primero a la población de riesgo y luego a la población total. Y así como, a juzgar por Charles Tilly, eventos extraordinarios como una guerra o una gran enfermedad pueden atenuar las desigualdades múltiples que conviven en los territorios, Spadea nos invita a repensar qué dejó la pandemia en términos de capacidades estatales en materia de salud, siendo el sistema público el principal sostén de la crisis, y proyectar, de esta manera, si inequidades de este tipo pueden ser atenuadas con una intervención estatal decidida y rápida.

Además de la vacunación, que permitió que Argentina sea uno de los países con menos víctimas fatales por habitante, si hay una política pública representativa de esta etapa fue el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), tendiente a amortiguar las consecuencias económicas en sectores populares atravesados por la informalidad laboral. Mucho se ha escrito sobre esta iniciativa, que al mismo tiempo supuso una acelerada expansión del gasto para dar contención a sectores populares y, como afirma Alberto Sanchis en este número, discutir su cobertura o los criterios de exclusión/inclusión. Quizás el valor agregado del autor sea también invitarnos a pensar la política desde el punto de vista del ciclo y observar la distancia entre la planificación y la implementación en toda intervención del Estado. En definitiva, toda política pública implica dilucidar sus alcances y limitaciones, y el aporte de Sanchis resulta muy útil desde esa perspectiva.

Camila Lynn nos presenta un artículo llamado “Provisión de insumos y distribución de recursos desde el Programa Nacional de Salud Sexual (2011-2019) como políticas públicas que inciden en la desigualdad”. Con un enfoque centrado en la discusión más general sobre desigualdades, especialmente las de género, Lynn sitúa su análisis desde el punto de vista del federalismo y la distribución institucional que dirime competencias entre diferentes niveles de gobierno. Concluye que, en el marco de esas responsabilidades, ha sido central para ese programa la consecución de mecanismos de cooperación entre diferentes actores del territorio, resaltando el valor de contar con intervenciones interconectadas donde muchas veces falla la implementación, precisamente por la superposición de funciones o la indebida delimitación de responsabilidades.

Sabemos que si hubo una marca durante la gestión 2019-2023 en Argentina fue la visibilización de la problemática de los cuidados, tema sobre el cual se había trabajado mucho desde la academia, pero hasta entonces sin una cristalización institucional al máximo nivel en el Estado. Y si bien, desde luego, hubo asignaturas pendientes, haber podido cuantificar el tiempo no remunerado que dispensan las mujeres en estas tareas ha ayudado mucho a tomar conciencia sobre uno de los aspectos centrales que hacen a las desigualdades de género e impiden a las mujeres una mejor y más temprana inserción en el mercado laboral formal. Desde esta perspectiva, pues, Romina Amaya Guerrero analiza el caso del Potenciar Trabajo, para concluir que se trata de una política relativamente novedosa por la problemática en la que buscó insertarse, jerarquizando los espacios de cuidados para una labor que recién en estos últimos años se buscó reconocer.

Si hay una política que sintetiza cuidados, federalismo, territorio e institucionalidad, no hay dudas que la Asignación Universal por Hijo es una de las más emblemáticas, no solo porque atraviesa todas estas problemáticas sino porque es de las pocas que tiene como sujeto a las niñeces, quizás uno de los segmentos poblacionales más invisibilizados en las políticas mayormente adultocéntricas del Estado nacional. Además, resulta especialmente interesante por tratarse de una iniciativa que, desde su creación, continúa vigente y ha resistido cambios políticos que se dieron en el país en los últimos quince años. Y si bien sabemos que muchas veces no es necesario discontinuar una política para desmantlarla o desnaturalizarla, se trata de un caso que gobiernos progresistas y conservadores han decidido mantener. Un análisis más profundo debería discutir, por ejemplo, la suficiencia actual del beneficio, su nivel de cobertura o la contraprestación que demanda, para efectivamente analizar su evolución en el tiempo. El artículo de Alexia Abaigar es una invitación a reflexionar en ese sentido, por lo que su lectura es necesaria y muy útil especialmente hoy, donde hablar de derechos parece mala palabra.

Finalmente, Carolina Ward nos presenta un artículo sobre una de las mayores dificultades que operan en la actualidad: la crisis de vivienda. Pero lo focaliza temporal y espacialmente, lo cual resulta más interesante aún. Sin desconocer por ello que se trata de una problemática de alcance nacional, Ward sitúa su análisis en el marco de la Ciudad de Buenos Aires, el distrito más rico del país, y en los años posteriores a la pandemia. El estudio que propone sobre el “Programa Apoyo para personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional” está sólidamente respaldado en datos que ilustran su alcance y evolución, en tanto se trata de una política que tiene casi 20 años, y un análisis que recupera la teoría del enfoque procesal de la política pública, según la cual es importante analizar sus diferentes fases para determinar lo que, parafraseando a Oscar Oszlak, Ward denomina “cuestión socialmente problematizada” vinculada a la situación de calle de muchas personas, que esta política no logra resolver.

# La autonomía universitaria y su defensa judicial



*Orlando D. Pulvirenti\**

## Introducción

La multitudinaria marcha estudiantil del 23 de abril de este año revela el agravamiento de un problema que ha aparecido en los últimos tiempos por diversos motivos, pero que presenta sus ejes en políticas de ajuste fiscal, con el agravante de la falta de tratamiento oportuno por parte del Congreso de la Nación del presupuesto anual. Tal omisión deriva en una salida que prevé la Constitución, que nunca estuvo diseñada para lidiar con la coyuntura de la inflación que se ha convertido en un mal presente de la economía argentina durante muchas décadas, y que consiste en reconducir el correspondiente al ejercicio anterior.

En efecto, la respuesta frente a la inexistencia de un presupuesto aprobado, a diferencia de lo que acontece en Estados Unidos, país en el que tal hecho paraliza inmediatamente la Administración Pública, es sostener el cálculo de ingresos y egresos conforme al ejercicio previo. Pero claro está que la erosión que produce el efecto de la devaluación monetaria sobre los valores nominales determina que los ingresos producidos por el cobro de impuestos en este período resulten en un excedente sobre las erogaciones que están estimadas conforme a los valores del período anterior –y consecuentemente depreciados por la pérdida de valor de la moneda–, lo que genera la posibilidad de un manejo discrecional por parte del Ejecutivo sobre tales importes.

\* Abogado y Escribano UNLP, LLM in CL University of Miami, Doctor en Derecho UBA. Docente UNPAZ, UBA, UCC, y escuelas de Abogacía de la PTN y AGG de la Provincia de Buenos Aires.

En ese escenario general se hallan con sus particularidades organizativas y requerimientos, las universidades nacionales, donde aparecen los límites a aquello que el Estado Nacional puede, y no, hacer, respecto de las asignaciones económicas que les corresponden conforme a Derecho. Esta situación interpela, así, los alcances de la autonomía con la cual se las dotara expresamente en el texto constitucional de 1994.

Y anticipo que ya hay decisiones judiciales respecto de este tema, antes de que se presentara en esta oportunidad; porque, toca también decirlo, no es la primera vez que no hay presupuesto aprobado y que se castiga a las finanzas universitarias. Ello es precisamente lo que trataré de reflejar en estas líneas, haciendo mención de la acción judicial que promoviera la Universidad Nacional de Formosa (UNAF). para cuestionar lo que entendió como una disminución en su asignación presupuestaria.<sup>1</sup>

La UNAF demanda por vía de amparo al Estado Nacional con motivo de la falta de aprobación por parte del Congreso Nacional de la Ley de Presupuesto para el año 2022, razón por la cual aplicando el artículo 27 de la Ley N° 24156 y el Decreto 882/21, se prorrogaron las disposiciones de la Ley 27591 correspondiente al ejercicio 2021.

Sobre dicha base, la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria del Ministerio de Educación, realizó transferencias a todas las universidades nacionales conforme a los créditos presupuestarios por entonces vigentes, informando a cada una de las altas casas de estudio la suma que asignaría. A diferencia de otras entidades, la Universidad Nacional de Formosa reclamó frente a tales desembolsos, por estimar que ellos eran insuficientes para cubrir los incrementos salariales fruto de las distintas paritarias sectoriales.

La Secretaría de Políticas Universitarias de Nación argumentó entonces que no había una conducta arbitraria o ilegal –que habilitaría uno de los presupuestos amparistas–, sino un prorrateo que procuraba ajustar la distribución de los recursos de conformidad al presupuesto asignado y a la disponibilidad que asignara el Tesoro de la Nación. Y sostuvo en su respuesta que no se hallaba probado cuáles eran los requerimientos mensuales de la casa de altos estudios, en concepto de masa salarial y gastos de funcionamiento, como tampoco por qué habría habido una discriminación en relación con las restantes universidades.

Por el contrario, la Universidad de Formosa sostuvo que ello se demostraba con la documentación que acreditaba los incrementos salariales, los porcentuales de incremento salarial sobre los haberes del Personal Docente y No Docente, y que la pericia contable obrante en autos señalaba estos supuestos y era parte de lo requerido al cometido del experto.

Frente a ello, la Cámara luego de hacer interesantes consideraciones sobre el alcance de la autonomía, asigna la razón a la postura de la demandante, en cuanto a que el informe pericial debía ser ampliado

---

<sup>1</sup> Cámara Federal de Formosa, Exte. 8104/2022, “Universidad Nacional de Formosa c. Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación PEN s. Amparo Ley 6.986”, 28 de setiembre de 2023.

respondiendo a esa cuestión, por lo que revoca la sentencia de rechazo de primera instancia y reenvía el expediente.

## ¿Qué exige al Estado la autonomía universitaria?

No es mi intención en la brevedad de este artículo extenderme respecto de la autonomía universitaria, pero sí señalar que no solo la celebro en general, sino que desde mi propia educación pública<sup>2</sup> la defiendo a ultranza como un gran logro acumulativo del esfuerzo de sucesivas generaciones de argentinos y argentinas que nos obliga por sus múltiples efectos de beneficio social a sostener y fortalecer en su continuidad. Y dicho ello me referiré a las implicancias que esos conceptos tienen respecto de la cuestión estrictamente jurídica.

La historia misma de la institución refleja una lucha por brindar un ámbito formativo, académico, que quedara libre de las presiones de los Estados y permitiera la creatividad, la invención, la difusión amplia e irrestricta de conocimientos e ideas. Esa lucha suponía conformar un sistema interno, participativo por parte de toda la comunidad y claustros que la integraran, que permitiera su auto gobierno, con libertad en el establecimiento de sus políticas, temarios y cátedras, y con un aseguramiento de los recursos necesarios para su sostén.<sup>3</sup>

Resumiendo, el espíritu reformista de ese entonces pretendía que cada universidad se organizara también de un modo republicano que dejara de lado tradiciones autoritarias o monárquicas, y que permitiera, así, que cada uno de sus integrantes en todos los estamentos ejerciera sus libertades y conformara un cuerpo electivo (Del Mazo, 1941). Tan progresista y saludable era ese designio, que incluso se lo pensaba sanamente como un reservorio de esos valores democráticos que permitiera inclusive confrontar los vaivenes que de tiempo en tiempo presentaba la política general del país. Y la prudencia e inteligencia de ese diseño se vieron confrontadas en múltiples oportunidades ulteriores, ante los diversos embates dados en la historia, tanto de los períodos más oscuros de la Argentina, como aún y lamentablemente, en tiempos democráticos. Los constituyentes de 1994 tomaron debida nota de esas luchas estudiantiles, de las persecuciones y oprobios sufridos, de esa vivencia y trayectoria, y las consolidaron institucionalmente al reconocer esos datos constitutivos de la identidad universitaria en artículos concretos del texto supremo de la organización jurídica argentina.

Refiriéndose precisamente a esa consagración normativa, el constitucionalista Bidart Campos sostuvo que la autonomía de las universidades nacionales provocó en forma automática y directa su reconocimiento como personas de derecho público no estatales lo que, entre otras consecuencias, surte la de colocarlas al margen de toda clase de intervención respecto del Estado, como no sea en lo que pueda tener vinculación con los recursos que el Estado les depara a través del presupuesto (Bidart Campos, 1997).

<sup>2</sup> Primaria en la Escuela N° 10 Ricardo Gutiérrez de La Plata, Secundaria en el Colegio Nacional Rafael Hernández dependiente de la UNLP, Abogado y Escribano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata, Doctor en Derecho Universidad de Buenos Aires, docente en UNPAZ y UBA.

<sup>3</sup> Puede ahondarse en Rikap (2017).

Ahora bien, expresada la nota de autonomía, la pregunta es qué significa que a la par se le reconozca la autarquía. Y se entiende por ella la potestad exclusiva de las universidades nacionales de poder administrar todos y cada uno de aquellos recursos que les deben ser asignados por el presupuesto nacional del Estado Federal, así como de aquellos que obtuviera por los servicios prestados o por cualquier otro medio legal acordado.<sup>4</sup>

Resume adecuadamente este cuadro de situación Picasso Achával, al considerar que las universidades nacionales resultan así ser entes públicos constitucionales, que cuentan con un régimen propio descentralizado de la política salarial y de personal (Picasso Achával, 2017).

El fallo de la Cámara que recorre ese derrotero transita el desglose de ambos conceptos, al referirse concretamente a los de autonomía y de autarquía económica financiera. La primera ha sido consolidada en sucesivas decisiones de la CSJN, en las que se han establecido cuáles son los contornos que la Constitución Nacional confiere al tema.

Así, afirma con base en la causa “Ministerio de Cultura y Educación c/ Universidad de Lujan”, decisión de la CSJN del 27 de mayo de 1999, en el que se resolvió que

consiste en que cada universidad nacional establezca su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores y fije el sistema de nombramientos y disciplina interna, sin interferencia alguna de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y con independencia de la facultad del Poder Judicial, pues no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en el ámbito universitario.

La autonomía universitaria implica, así, y en lo sustancial, libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, así como la facultad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades. Nótese que, frente a tanta difusión mediática de la supuesta tarea de adoctrinamiento de las universidades, puede decirse que si algo las ha caracterizado desde su origen en nuestro país es ser un ámbito absolutamente pluralista y diverso de libre discusión de ideas. Lo que en la práctica se traduce en un fenómeno muy visible y palpable en los pasillos de cualquier facultad que es la coexistencia enriquecedora, ilustrada, de puntos de vista, criterios y posiciones absolutamente diversas e incluso contradictorias, de profesores y estudiantes. Por cierto, no habría manera alguna de crear ciencia, precisamente sino fuera sobre las bases del cuestionamiento permanente y el apartamiento de dogmatismos ideológicos.

Yendo a la consideración respecto de qué significa la autarquía, la decisión de la Cámara Federal de Formosa sostiene que es la potestad de administrar los recursos acordados por el presupuesto nacional y aquellos que pudiera obtener.

4 Gelli, M. A., Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada, 3ª ed, Buenos Aires: La Ley, comentario art. 75, inc. 19.

Dicho ello, ambos conceptos se interrelacionan como ha dicho también la CSJN al afirmar que la autonomía universitaria está fuertemente ligada a los objetivos y fines que la institución cumple en el desarrollo de la sociedad, cuyo nivel máximo se encuentra en el ejercicio de la libertad académica en el proceso de enseñar y aprender.

En tal sentido, la autonomía y la autarquía –en tanto independencia en la administración y gestión financiera, traducida en la capacidad para manejar los fondos propios– deben posibilitar que la universidad represente una institución básica de la República. Al mismo tiempo, integra la trama institucional, pertenece al sistema educativo nacional y, por lo tanto, está inmersa en el universo de las instituciones públicas.<sup>5</sup>

Ahora bien, yendo al plexo normativo, esa autarquía se expresa en el artículo 58 de la Ley de Educación Superior que afirma:

El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional.

Pero, una cosa es la lectura gramatical de la norma y otra, contextualizarla con la realidad económica y social, tal como realiza la sentencia. Es que resulta ineludible considerar la situación inflacionaria. Allí, apartándose de otras normas, tal como la de convertibilidad, la Cámara sostiene que el presupuesto reconducido por el 2021, no permite acudir a su nominalidad.

El abandono de ese criterio supone, según la Cámara, estimar las variaciones salariales originadas en acuerdos paritarios, las que deberán ser producidas por el perito contador actuante, conforme ordena en la reversión del expediente al Juzgado de Primera Instancia.

Dicho esto, la sustanciación deja para la reflexión alguna consideración adicional. En primer término, la elección de la vía procesal del amparo, si bien posiblemente justificada en pos de la premura que se requiere en la solución del problema, difícilmente parece ser la más adecuada cuando se discute la asignación presupuestaria completa para una Universidad Nacional siendo que la misma requiere un estudio de cuentas complejas que se han asignado en exclusividad a un único perito.

Y, en este sentido, va de suyo que, sin ingresar en el análisis en particular, pareciera que la asimetría de capacidad técnica entre la Secretaría del Ministerio de Educación de la Nación actuante, de la propia Universidad, y de la tarea en solitario de un experto que atiende en su prestación a multiplicidad de cuestiones propias de un proceso, resulta cuanto menos ostensible.

<sup>5</sup> CSJN, “Universidad Nacional de La Plata c. Ministerio de Cultura y Educación - Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521”; sentenciada el 6 de mayo de 2008.

## Conclusión

La marcha multitudinaria, diversa, pacífica de los estudiantes y de cientos de miles de argentinas y argentinos que se sumaron espontáneamente, da cuenta de que la Argentina considera a la educación en general, y a la universitaria en particular, como parte de sus bienes más preciados; la herramienta de movilidad social aún presente que se plantea como identitaria, formadora de educación, cultura, comunidad y, por cierto, también motor de riqueza en el más amplio sentido de la palabra.

Es cierto que esa situación coexiste con las necesidades concretas que presenta una economía desfalleciente, pero difícilmente me equivocaría al afirmar que, a pesar de ello, nuestra sociedad muy mayoritariamente entiende que precisamente bajo dichas acuciantes circunstancias, no amerita pagar cualquier costo. Y claramente ese precio no puede incluir de ninguna manera privar a la población del acceso a la educación; puesto que, inclusive visto desde una perspectiva productivista, es precisamente esa herramienta la que permitirá generar aquellos ingresos económicos que tanto se necesitan. No es con menos, sino con más educación y posibilidad de acceso universal a la misma, que el país se fortalecerá. Una visión en contrario parece pecar de una indudable miopía.

Las universidades nacionales públicas, con el enorme impulso que implicó la aparición de muchas nuevas en los últimos años que se ubicaron estratégicamente en ámbitos en los que su necesidad era evidente, permitiendo el ingreso de miles de personas antes excluidas simplemente por barreras económicas y geográficas, se encuentran indudablemente dentro de nuestro acervo cultural más importante.

La consagración de su autonomía y autarquía económica simultánea es el resultante de un proceso que tuvo su hito trascendente en el movimiento reformista de 1918 que se proyectó a toda América. Ese derrotero se convalidó en la Constitución de 1994 y su interpretación subsecuente por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y tribunales inferiores.

Ciertamente, la autonomía, con sus diversas acepciones en el texto de 1994, supone para las universidades la potestad de definir sus programas de estudio y modalidades educativas, pero también la de organizar su carrera administrativa y contar con los fondos necesarios para afrontar sus erogaciones. Los límites que puede imponer la legislación, y la economía –como resulta de este fallo–, deben hallarse en ese contexto institucional.

Es bueno, en este contexto, saber que el compromiso por esa defensa alcanza a jueces, que como ocurre con la Cámara Federal de Formosa y se plasma en su sentencia, la que fundada en disposiciones constitucionales y más allá de su alcance al caso que refiere, proyecta advertencias respecto de los límites que confrontará a futuro cualquier intento político de cercenar la financiación universitaria.

## Referencias bibliográficas

- Bidart Campos, G. (1997). *Manual de la Constitución reformada. Tomo II*. Buenos Aires: Ediar.
- Del Mazo, G. (1941). *La reforma universitaria*. La Plata: Edición del Centro de Ingeniería de La Plata. Recuperado de <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/439>.
- Picasso Achával, C. (2017). Nuevos límites a la autonomía universitaria. *El Derecho - Revista de Derecho Administrativo*, Tomo 2017, 51.
- Rikap, C. (2017). La autonomía universitaria como autogobierno: ¿crisis de representatividad en la Universidad de Buenos Aires? *CIAN-Revista De Historia De Las Universidades*, 20(2), 303-333. Recuperado de <https://doi.org/10.20318/cian.2017.3944>.

## Fuentes documentales

- Cámara Federal de Formosa, Exte. 8104/2022, “Universidad Nacional de Formosa c. Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación PEN s. Amparo Ley 6.986”, 28 de setiembre de 2023.
- CSJN, “Universidad Nacional de La Plata c. Ministerio de Cultura y Educación - Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521”; sentenciada el 6 de mayo de 2008.
- Gelli, M. A. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 3ª ed, Buenos Aires: La Ley, comentario art. 75, inc. 19.



# La construcción de la agenda pública en contextos de emergencia

## El caso de la pandemia de COVID-19 en Argentina



*Agostina D. Spadea\**

### A modo de introducción

Este artículo es el resultado del trabajo final elaborado para el seminario Agenda de Políticas Sociales de la Maestría de Política Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (cohorte 2022/2023). En el mismo desarrollaré una vinculación entre mi tema de investigación de la maestría y algunas de las ideas claves del seminario: principalmente la construcción de la agenda de la política social, el sujeto que interpela a la política, las capacidades estatales puestas en juego, el tipo de territorialidad construida y su vínculo con la cuestión de la pobreza/desigualdad. Algunos de los autores cuyas ideas me resultaron un aporte para reflexionar en este ensayo fueron Ana Arias, Claudia Danani, Oscar Oszlak, Natalia Aruguete, Andrés Solimano, François Dubet, Luis Aguilar Villanueva, entre otros.

Por último –antes de comenzar– es importante mencionar que la tesis analizará el abordaje territorial de las políticas públicas en salud durante la campaña de vacunación contra la COVID-19 en el municipio de Quilmes durante el periodo 2020-2023. Para este trabajo analizaré la irrupción de la pandemia en la agenda pública y, particularmente, la política de vacunación.

\* Maestranda en Política Social (UBA). Licenciada en Trabajo Social (UBA). Docente universitaria (UNAJ). Diplomada en Atención Primaria y Salud Comunitaria (UNPAZ). Directora General de Planificación Sanitaria, Municipalidad de Quilmes.

## La irrupción de la pandemia en la agenda pública

La llegada del COVID-19 fue un suceso que impactó al mundo sobre todo porque fue un hecho “inesperado”: es que, como sostiene Adriana Álvarez (2020: 1), “existía una percepción acerca de que las pandemias y/o epidemias eran acontecimientos anclados al pasado; donde ni la medicina, ni la ciencia y mucho menos la tecnología gozaba del triunfalismo actual”. A medida que el virus avanzaba y comenzaba a producir miles de muertes en Europa y Estados Unidos, esa sensación de seguridad se comenzó a desvanecer. La Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) fue evaluando la situación de Wuhan desde que la comisión de salud de esa ciudad notificó un conglomerado de casos de neumonía, el 31 de diciembre de 2019. Desde aquel momento comenzaron las investigaciones sobre el virus SARS-CoV-2 causante del brote que sufría la ciudad. El 13 de enero de 2020, se confirma por primera vez un caso de COVID-19 fuera de China, más específicamente en Tailandia. El caso confirmado procedía de Wuhan y se encontraba de viaje en el país. Respecto a este suceso, la OMS en un comunicado de prensa sostiene:

La detección de casos en otros países no es un suceso inesperado y confirma la importancia del control y la preparación activos en otros países, como recomienda la OMS, que ha publicado orientaciones sobre el modo de detectar y tratar a las personas que se enfermen por el nuevo virus (OMS, 13-01-2020).

Ante el avance del virus, la OMS convoca a su Comité de Emergencias el 25 de enero del 2020 para evaluar si el brote de SARS-CoV-2 se constituye como una emergencia de salud pública de importancia internacional o no; en ese momento no se llegó a un consenso. Sin embargo, con el correr de los días y el aumento de notificaciones de casos por fuera de China, el comité se vuelve a reunir el 30 de enero del 2020, cuando llegan al consenso y determinan que “el brote constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional”. En aquel momento el informe de situación difundido por la OMS señalaba ya un total de 7818 casos confirmados en todo el mundo, la mayoría de ellos en China y 82 de ellos situados en 18 países distintos. Esto determinaba a China como un país con riesgo muy alto, pero también ponía en jaque al resto del mundo ya que se comenzaba a generar un riesgo mundial alto<sup>1</sup> de circulación del virus.

Con esta situación crítica, a comienzos del mes de febrero la OMS publica el primer “plan estratégico de preparación y respuesta” de la comunidad internacional, destinado a brindar ayuda principalmente a los Estados con sistemas de salud frágiles para protegerse del nuevo coronavirus. El plan traduce el conocimiento que se tenía hasta el momento en acciones estratégicas que pueden servir de guía para desarrollar las políticas nacionales e internacionales específicas para cada contexto.

<sup>1</sup> Las categorías “riesgo alto” y “riesgo muy alto” fueron elaboradas por la propia OMS, quienes categorizaban la situación de los distintos países del mundo, según la cantidad de contagios.

Si bien este era el contexto mundial en Argentina por aquel entonces, el coronavirus no era un tema de agenda gubernamental. La epidemia despertaba mucho interés en la agenda pública pero los actores del gobierno local no lo percibían como la problemática sanitaria más importante para abordar. En este sentido, se puede ver con claridad lo que Aguilar Villanueva (1992) retoma de los especialistas Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984), que es la existencia de dos tipos de agendas: “la primera agenda es llamada “sistémica”, “pública”, “constitucional”; la segunda, “institucional”, “formal o “gubernamental”. La primera está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica. El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (p. 32).

Recordemos las palabras de aquel entonces del ministro de Salud de la Nación, la máxima autoridad sanitaria del país, es decir, el principal tomador de decisiones del gobierno nacional:



Fuente: Portal de Noticias “Infobae”, febrero de 2020.

La construcción de la agenda es un proceso muy complejo en el que intervienen numerosos actores, en algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados en su resolución, pero en otras instancias se perciben indiferentes. En este momento en particular, la Argentina venía atravesando en materia de salud un brote significativo de dengue por lo que la agenda gubernamental se centraba en esta problemática, ya que la epidemia del coronavirus era percibida como un problema más lejano. El armado de la agenda gubernamental es lo que Aguilar Villanueva (1992) llamó como “la más importante de las decisiones de un gobierno”, ya que define la elección de sus asuntos y prioridades de acción:

el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno define si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su

intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones (pp. 28-29).

Sin embargo, este aplazamiento duró poco, ya que finalmente el 11 de marzo de 2020, la OMS declaró a la nueva enfermedad causada por el coronavirus (COVID-19) como una pandemia, debido a los niveles alarmantes de contagios, a su rápida propagación y a su gravedad creciente. Para ese entonces, el mundo ya contaba con más de 118.000 casos confirmados en 114 países y 4291 fallecidos producto de esta nueva enfermedad. A partir de esta definición, en nuestro país se comenzaron a articular acciones para gestionar la pandemia, derivadas principalmente de las recomendaciones generales realizadas por la OMS. De esta manera la pandemia se constituyó como lo que Aguilar Villanueva (1992) denominó como “mecanismos de disparo” y la Organización Mundial de la Salud como aquel actor social que se encarga de convertir estos acontecimientos sociales en una problemática y ofrece sus primeras definiciones; es lo que el autor llama los “iniciadores”. A este proceso se suma la idea de que

cuanto más amplio sea el público al que se ha expandido una cuestión, mayor será la probabilidad de que presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal. En efecto, si la cuestión ha logrado difundirse entre los ciudadanos de la comunidad política local o nacional, cuenta entonces con toda la fuerza para levantar una presión masiva sobre el gobierno y exigir se le preste seria atención y se analice la manera de atenderla (p. 36).

Como bien sabemos, la definición del problema delimitará el tipo de intervención que se llevará a cabo, en este caso el gobierno nacional desarrolló el Plan Operativo de Preparación y Respuesta al COVID-19 basándose en las recomendaciones y en la información que emitía la Organización Mundial de la Salud; allí determina su objetivo principal que es poder contener la propagación del virus en el territorio nacional, y específicamente desarrollar las acciones sanitarias que permitan detectar oportunamente los casos iniciales, brindarles tratamiento y asistencia a las personas contagiadas.

## **La política de abordaje de la pandemia en nuestro país**

La pandemia del COVID-19 fue un hecho nuevo que irrumpió en nuestras vidas y, a su vez, tiene una característica que ninguna otra pandemia tuvo: la contemporaneidad con las redes sociales e internet. La multiplicidad de información hizo que en cualquier parte del mundo se viva la pandemia “en vivo y en directo”, enterándonos casi de inmediato de los casos que se propagaban en China y en distintas partes del mundo. Este hecho también fue crucial a la hora del armado de la agenda, ya que los medios jugaron un rol muy importante imponiendo temas. Como sostiene Aruguete (2017),

a los medios se les suele atribuir un rol predominantemente pasivo: el de agencias de información neutrales que proveen un foro para que otros actores expresen sus ideas. Pero no son neutrales; son actores políticos con intereses y metas genuinos que interactúan con otros, en un proceso de conflictividad y negociación permanente que involucra la generación de sentidos públicos. Su actuación, entonces, será coherente con los rasgos de la sociedad en la que se inserten y, dentro de esta, con el vínculo que establezcan con quienes participen de esa comunidad (p. 38).

Estos actores sociales son muy fuertes y logran imponer temas en la agenda pública; en nuestro país, por ejemplo, cuando se definieron zonas en donde se aplicó el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) –con una situación epidemiológica crítica que comenzaba a escalar en el país– jugaron un papel central en el acatamiento de la política en un primer momento, pero luego también fueron un actor central en la discusión de quienes no consideraban que fuese una buena estrategia de contención del virus.

Otra característica principal de esta pandemia tuvo que ver con la incertidumbre generalizada. Como sostuvo Adriana Álvarez (2020), “Vacilación, indecisión, contradicciones, son algunos de los factores que están presentes a la hora de describir la etiología de la enfermedad, las características y el comportamiento del virus, los tratamientos y hasta la tan ansiada vacuna” (p. 7). Como describe la autora, la incertidumbre fue protagonista de esta pandemia, y marcó un rol central en las acciones realizadas para combatirla, tiñéndose de acciones y contraacciones sin un rumbo fijo. Como mencionamos antes, la definición del problema da cuenta de las acciones que se pueden desplegar para abordarlo; en este caso en particular, el problema se iba redefiniendo en base a las nuevas definiciones epidemiológicas que se obtenían según los nuevos datos descubiertos del virus. Pero también se redefinían a partir de los nuevos problemas que causaba la propagación del virus en nuestro territorio: de esta manera se pensaban, por ejemplo, acciones específicas para las personas que vivían en barrios populares o para las mujeres víctimas de violencia de género que muchas veces debían someterse al aislamiento en sus casas con sus propios agresores, etc. Estas cuestiones se ponían en agenda gracias a la puja de distintos actores sociales que visibilizaban las consecuencias que vivían distintos sectores de nuestra sociedad, producto de las medidas tomadas para contener la propagación del virus.

## El sujeto de la política

Tanto el abordaje de la pandemia, en general, como la política de la vacunación contra la COVID-19, en particular (que se constituye como tema central de investigación de mi tesis, y es parte de las acciones desplegadas por el Estado para la gestión de la pandemia en nuestro país), fue una política íntegramente universal. Retomando a Claudia Danani (2017),

hablamos de universalismo para aludir a una concepción (en el caso de las políticas sociales, de la protección social), según la cual todos aquellos que participan de una categoría social son alcanzados –incluidos– por igual. Así, el discurso universalista está dirigido a “todos” pero no a un todos empírico, sino a un “todos” en tanto sujeto (un sujeto que se constituye por la propia interpelación) (p. 86).

Las políticas universales, entonces, se asocian fuertemente con la noción de ciudadanía, con la noción de derechos sociales.

Particularmente, si bien la política de vacunación COVID-19 estaba destinada para todas las personas del país, cada provincia fue implementando la inmunización de forma escalonada según la disponibilidad de vacunas en el país. Pero también, esta escasa disponibilidad hizo que en distintas localidades se adoptara un sujeto destinatario distinto: la persona residente en esta localidad. De esta manera, por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires solo vacunaba a las personas con domicilio en Capital Federal. En cambio, en la provincia de Buenos Aires se entendió a la vacuna como una “vacuna federal” por lo que se propició la inoculación de personas residentes y no residentes de la provincia de Buenos Aires. De esta manera vemos cómo el sujeto de la política puede variar dependiendo también de la definición y caracterización que se tenga del problema.

## **La territorialidad puesta en juego en la política de vacunación COVID-19**

La OMS recomendó la vacunación contra la COVID-19 como la herramienta fundamental de prevención. El organismo sostuvo que la inmunización era la mejor forma para lograr limitar tanto los efectos sanitarios como económicos sufridos por la pandemia. Por este motivo desde las primeras recomendaciones emitidas el organismo promovió la necesidad de que todos los países del mundo sumaran esfuerzos en la búsqueda de la vacuna para combatir el virus SARS-CoV-2.

En la actualidad hay diez vacunas contra COVID-19 aprobadas por la Organización Mundial de la Salud, para las que ha emitido recomendaciones para su uso y que son producidas por los siguientes fabricantes: Pfizer/BioNTech, AstraZeneca/Oxford, Janssen, Moderna, Sinopharm, Sinovac, Bharat, Novavax, Casino y Valneva. La OMS sigue evaluando otras vacunas en ensayos clínicos y preclínicos. Además, la autoridad nacional regulatoria (ANR) de algunos países autorizó el uso de otras vacunas contra COVID-19 en su territorio, como, por ejemplo, en nuestro país se aprobó la utilización de la vacuna Sputnik V y fue la primera vacuna en adquirirse e inocularse en todo el territorio nacional.

El desarrollo de vacunas eficaces y seguras en un corto plazo, su adquisición, distribución y administración supuso un reto sin precedentes a nivel mundial. El avance en la inmunización era el objetivo principal de todos los países, ya que suponía la reducción de la incidencia de la enfermedad, las hospitalizaciones y las muertes relacionadas con la COVID-19. De esta manera, entonces, el mundo

lograría restablecer de manera gradual una nueva normalidad en su funcionamiento, retornando a sus actividades habituales.

Para lograr esta nueva normalidad no bastaba solo con el desarrollo de la vacuna, también fue necesario discutir el acceso justo y equitativo a ellas, para que todos los países las reciban y puedan desplegar acciones para inmunizar a su población comenzando principalmente por los grupos más vulnerables.

El Ministerio de Salud de la Nación, como organismo rector del sistema de salud argentino, ha diseñado el Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19 en Argentina, teniendo en cuenta la información y las recomendaciones de organismos internacionales vigentes al momento del inicio de la inmunización. Todos los lineamientos del plan se fueron actualizando a medida que iban avanzando los conocimientos sobre nuevos resultados de ensayos clínicos de vacunas presentadas a ANMAT (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica) y sobre los nuevos conocimientos que se iban generando en el mundo sobre el coronavirus. La estrategia nacional se encuadró en un marco ético que tenía como premisa la equidad, una base técnica sólida, una coordinación participativa y multisectorial. Con estos principios rectores la estrategia de vacunación en Argentina buscó garantizar la disponibilidad de vacunas en todo el territorio nacional, para cubrir a toda la población objetivo de manera gratuita, equitativa e igualitaria.

Teniendo como prioridad generar accesibilidad a la vacunación, en la provincia de Buenos Aires la política de la vacunación se complementó con un fuerte anclaje territorial. Entendemos por estrategias territoriales a las formas de dar respuesta situada a las realidades diversas de los territorios, retomando el concepto de Catenazzi (2015), quien propone la categoría gestión de la proximidad para interpretar las demandas sociales territorializadas en el marco de relaciones de proximidad y conectividad, y de trabajar en la identificación de territorios pertinentes de políticas públicas. Entonces, la dimensión territorial no es

simplemente un ámbito de implementación de políticas, sino también una forma de la política y las políticas, y su apelación como adjetivo (políticas territoriales, actores territoriales, etc.) no solo hace mención a una escala o a una referencia geográfica sino también política. Lo territorial es también una lógica, un conjunto de intereses, una manera de pensar la acción (Arias, 2013: 1).

Se debe necesariamente, entonces, pensar esa acción teniendo en cuenta no solo la dimensión social del territorio, sino también su dimensión cultural y política.

En momentos en donde era necesaria una cobertura amplia de forma rápida, el gobierno provincial apostó fuertemente a una política de vacunación muy robusta, ampliando su capacidad estatal propiciando una respuesta centrada en el acceso a la salud generando operativos territoriales descentralizados en los distintos barrios de la provincia. Como sabemos, históricamente las personas más pobres acceden menos al sistema de salud; este despliegue territorial vino a intentar reparar esta brecha,

procurando generar una igualdad de posiciones para garantizar el mayor acceso posible de todas las personas. Para pensar esta política podemos retomar los postulados de Dubet (2012), quien sostiene que en las sociedades democráticas hay una tensión fundamental entre la afirmación de igualdad fundamental de todos los individuos y las reales desigualdades vinculadas al “normal” funcionamiento de las sociedades modernas. Para ello se piensan dos grandes soluciones: “la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades. En ambos casos, se trata de reducir ciertas desigualdades sociales con el propósito de volverlas aceptables, si no perfectamente justas, en la sociedad en que vivimos” (p. 1).

Sin embargo, propiciar estas soluciones responde expresamente a una voluntad política:

la posibilidad de que el Estado contribuya a la reducción de la pobreza y la desigualdad dependerá de su capacidad para recaudar ingresos que se puedan destinar al gasto social; de su capacidad de gestión de políticas sociales, y de la voluntad política de las autoridades de mejorar la situación de los grupos más pobres y desfavorecidos de la sociedad (Solimano, 2005: 46).

Resta, entonces, pensar la necesidad de un Estado robusto que mejore sus capacidades estatales en pos de mejorar el acceso a la salud en este caso, no solo en momentos críticos como lo fue la emergencia sanitaria, sino también en el resto de sus políticas públicas desarrolladas en busca de favorecer el acceso al sistema de salud de toda la población.

## **A modo de cierre**

Como vimos a lo largo de este ensayo, la pandemia del COVID-19 puso en tensión todo el aparato estatal desde el comienzo en su forma de definir el problema, en su forma de ingresarlo a la agenda pública pero también de ampliar sus propias capacidades para poder dar respuesta. Un ejemplo claro del despliegue de las capacidades estatales fue la política de vacunación. Su capilaridad territorial permitió achicar brechas históricas en el acceso al sistema de salud de la población. Pero estas acciones fueron parte de un contexto atípico: la emergencia sanitaria más importante de las últimas décadas. Nos queda la tarea de profundizar su estudio para analizar las capacidades instaladas que dejó la pandemia en nuestro Estado, para de esta manera propiciar el armado de futuras políticas públicas universales en materia de salud pública.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio Introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, A. (2020). La historia del COVID 19 en tiempos del Coronavirus. Un ensayo inconcluso. *Pasado Abierto*, 6(11). Recuperado de <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/4215/4257>
- 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. Recuperado de <https://www.margen.org/suscri/margen71/arias.pdf>
- Aruguete, N. (2017). Agenda building. Revisión de la literatura sobre el proceso de construcción de la agenda mediática. *Signo y Pensamiento*, XXXVI(70), 38-54. Recuperado de [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/50545/CONICET\\_Digital\\_Nro.b8c9da85-60c2-4b0a-9573-2de35b4e4f12\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/50545/CONICET_Digital_Nro.b8c9da85-60c2-4b0a-9573-2de35b4e4f12_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Catenazzi, A. y Da Representação, N. (2015). Acerca de la gestión de la proximidad. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, 37, Facultad de Ciencias Sociales - UBA.
- Dubet, François (mayo-junio de 2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*, 239. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/los-limites-de-la-igualdad-de-oportunidades/>
- OMS (13 de enero de 2020). Declaración de la OMS sobre el nuevo coronavirus detectado en Tailandia. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/13-01-2020-who-statement-on-novel-coronavirus-in-thailand>
- Solimano, A. (diciembre de 2005). Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales. *Revista CEPAL*, 87.



# Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). De la formulación a la implementación

## Impactos no esperados en la equidad territorial



*Alberto Sanchis\**

### Introducción

En diciembre de 2023, una nueva administración se hizo cargo del gobierno de la Argentina. En muchos sentidos trajo consigo la novedad. Desde un estilo personal extravagante y violento en el presidente hasta un marco analítico sobre la naturaleza de lo político, lo económico y lo social sin defensores de fuste ni antecedentes de aplicación en ningún lugar del mundo. La extravagancia, la violencia y la singularidad se manifiestan inequívocamente en la forma en que se definen y administran las políticas públicas en general, las políticas sociales en particular y, sobre todo, en sus efectos prácticos en el plano del deterioro de la calidad institucional, la vitalidad de la democracia y de las condiciones de vida de vastas capas de la población.

En estas primeras semanas del nuevo gobierno hemos visto, con gran perplejidad en los especialistas e interesados en la vida pública, una ejecución presupuestaria nula en numerosas políticas públicas y programas; los casos más notorios acaso sean los que afectaron la coparticipación provincial, las partidas de comedores escolares y comunitarios. Como sea, queda expuesto a todas luces el desinterés y/o la vocación regresiva de un gobierno al que no hacen mella ni siquiera las advertencias de actores sociales y políticos que son sus aliados.

\* Asesor en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Sin embargo, la nueva administración adoptó otra actitud respecto de los programas de transferencias de ingresos. Por un lado, se mantuvo el Programa Potenciar Trabajo,<sup>1</sup> aunque redefinido y con el monto de la transferencia congelado, y se aumentaron el monto de la Asignación Universal por Hijo y la Prestación Alimentar en un 100%, es decir, más que la inflación acumulada. Bien mirado, el financiamiento adicional de estos programas se obtuvo en buena medida mediante el recorte a las partidas presupuestarias de jubilaciones, de pensiones no contributivas, de la asistencia alimentaria directa y el desfinanciamiento total de comedores escolares y comunitarios.

En términos distributivos, los primeros dos meses de Milei pueden describirse por la actuación de tres vectores que apuntan en la misma dirección cual es provocar un cambio profundo y veloz de la estructura de precios relativos, lo que conlleva una redistribución del ingreso profundamente regresiva.

Estos vectores son: a) una reducción inédita en su profundidad y velocidad (aunque manifiestamente insostenible) del gasto público, afectando sobre todo a jubilados, trabajadores públicos, el sector de la construcción (mano de obra intensivo), a los subsidios energéticos y a las jurisdicciones subnacionales; b) una política de rerregulación irracional de los precios, ocurrida también en sectores manifiestamente monopólicos u oligopólicos (alimentos, servicios, privatizadas) –Decimos rerregulación porque combina liberalización de precios sin control y regulación pro monopolios y pro oligopolios en sectores con precios regulados en forma total o parcial–; c) una política de ingresos que persigue la reducción real de los mismos, sea que provengan del salario o de transferencias del Estado, tal como se aprecia en la evolución del salario registrado, en la inversión en programas sociales y en la de las jubilaciones y pensiones. La situación general no es mejor aun considerando los aumentos en AUH y prestación Alimentar, dado que la dinámica inflacionaria de los primeros meses de gestión ya licuó tres cuartas partes de ese aumento.

En un contexto tal, puede parecer extemporáneo abordar el análisis específico de programas distributivos tales como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE); mucho más si este fue diseñado para la emergencia del COVID. Sin embargo, es posible –y deseable– creer que no es así; que la desigualdad, la pobreza y las herramientas eficaces para combatirlas volverán, más temprano que tarde a tener un papel preponderante en la agenda pública de nuestra sociedad, hoy sujeta a relaciones de poder que no favorecen la problematización de estos temas (Oszlak y Gantman, 2007).

1 El programa Potenciar Trabajo, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, fue reemplazado mediante el Decreto N° 565/2023 por el Programa de Inclusión Laboral, el cual pasaría a depender del Ministerio de Trabajo. Con el nuevo gobierno, por el Decreto N° 198/2024 se disuelve el Programa de Inclusión Laboral y se crean dos nuevos programas que contienen a sus destinatarios: Programa Volver al Trabajo y Programa de Acompañamiento Social, ambos bajo la órbita del nuevo Ministerio de Capital Humano, pero dentro de secretarías diferentes (Trabajo, por un lado y Niñez y Familia, por el otro).

Análisis de este tipo pueden ayudar a visualizar debilidades y fortalezas en términos de su diseño, de su implementación y el tránsito siempre pedregoso del uno a la otra, aportando por esa vía a una eventual instrumentación de una política de ingreso básico universal.

## **IFE: equidad territorial, diseño e implementación**

Cuando en marzo de 2020 se hizo evidente que la pandemia de COVID-19 podría afectar severamente a nuestro país, la agenda pública se transformó tanto en sus contenidos como en sus prioridades. Así fue como el Estado nacional, al comienzo con amplio consenso en la población y en distintos actores sociales e institucionales, reconfiguró toda la política pública, entendida como el resultado de procesos sociales complejos y contradictorios “tejidos alrededor de un tema o cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1976). Las políticas de salud orientadas a la prevención sanitaria y al fortalecimiento de los servicios sanitarios cobraron centralidad y toda la política pública fue reorganizada de manera que sus lineamientos no colisionen con las necesidades de aquellas.

Como medida principal, debida a sus implicancias sobre la actividad económico-social y la vida cotidiana de la población, el gobierno estableció el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). Esta medida dispuso el confinamiento en los hogares de la población y apenas se permitió el funcionamiento de algunos sectores de la economía considerados esenciales en un contexto de emergencia sanitaria: producción y comercialización de alimentos y medicamentos, transporte público urbano, servicios de salud y de seguridad, entre otros.

No fueron ajenas a este proceso las políticas de protección social. Además de asegurar la protección y resguardar los derechos de las poblaciones estructuralmente vulnerables, debieron ocuparse de otros sectores de la población afectados por la nueva coyuntura (CEPAL, 2020). Como era de esperar, el ASPO derrumbó la actividad económica y laboral y, como consecuencia de ello, deterioró el flujo de ingresos de vastos sectores de la población, afectando sobre todo a los segmentos más vulnerables del mercado de trabajo, tales como desocupados, asalariados informales o trabajadores por cuenta propia en tareas de baja calificación.

El consenso generalizado y las recomendaciones internacionales daban impulso a la creación de un ingreso básico de emergencia para paliar los efectos de la pandemia (Cecchini, 2020). En este marco, el 23 de marzo de 2020, mediante el Decreto N° 310/2020, se instituyó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). En sus considerandos, la norma define las razones que impulsan la creación del programa:

entre las consecuencias más relevantes de las restricciones a la circulación y las medidas de aislamiento preventivo, se anticipa que las personas vinculadas al sector informal de la economía, los/las monotributistas de bajos recursos y los trabajadores y las trabajadoras de casas particulares tendrán una severa discontinuidad y/o pérdida de sus ingresos durante el período de cuarentena, afectando

notablemente al bienestar de sus hogares debido a la situación de vulnerabilidad económica que mayoritariamente enfrentan estos grupos poblacionales (Decreto N° 310/2020).

En síntesis, el programa buscaba compensar la caída de los ingresos derivada del paro obligatorio de la actividad económica. Así se explicita en el artículo 2 de la norma donde se define a quiénes va dirigido: “El Ingreso Familiar de Emergencia será otorgado a las personas que se encuentren desocupadas; se desempeñen en la economía informal; sean monotributistas inscriptos en las categorías “A” y “B”; monotributistas sociales y trabajadores y trabajadoras de casas particulares”.

Los requisitos para acceder al IFE comprendieron: ser argentino nativo o naturalizado y residente, con una residencia legal en el país no inferior a los 2 años; tener de 18 a 64 años de edad; que el titular o algún integrante de su grupo familiar no tenga ingresos provenientes de un trabajo en relación de dependencia registrado, no sea monotributista de la categoría C o superior o del régimen de autónomos; que no tenga una prestación por desempleo; que no perciba jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas. El IFE, por otro lado, sí fue compatible con el cobro de la Asignación Universal por Hijo, la Asignación Universal por Embarazo y el Programa Progresar y Programas Alimentarios. La evaluación socioeconómica de la ANSES incorporó a estos requisitos restricciones sobre ingresos previos, rentas financieras, gastos con tarjetas de crédito y patrimonio (casas, autos, embarcaciones, aeronaves) (ANSES, 2020).

Una cuestión de relevancia radica en que la política fue pensada como una asistencia a una categoría de trabajadores, pero su implementación se haría al nivel del hogar; es decir que la norma pretendía descalificar a los trabajadores que aun calificando de forma individual vivían con alguna persona que no superaba los requisitos de la evaluación socioeconómica.

Los postulantes debieron autoempadronarse, declarando datos personales, laborales y de ingresos, tanto de sí mismos como de su grupo familiar. Luego, se cruzaron esos datos con la información obrante en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Sistema de Información Nacional Tributario y Social (SINTYS) y otras agencias públicas. En las estimaciones preliminares se previó que el programa alcanzaría a unos 4 millones de personas. Se inscribieron 13 millones y, luego de los cruces de información pertinentes, se otorgó la prestación a 8,9 millones de destinatarios.

Como surge con claridad de la normativa que lo crea, el IFE fue un programa transitorio basado en la clara identificación de un problema social: *la abrupta caída de la actividad laboral, producida por una decisión del gobierno orientada ex profeso a tal fin, con su obvio impacto en los ingresos de las familias trabajadoras del sector informal y la economía popular*. Compensar y mitigar la pérdida de ingresos laborales: ese y no otro fue el objetivo del programa y así se estableció sin ambigüedades en su normativa. Es, por lo tanto, una medida que está orientada no a combatir la pobreza o la desigualdad, sino a la asistencia al segmento de la fuerza laboral que sería el más afectado por el ASPO.

Visto desde la perspectiva de la provisión de bienestar (Adelantado, Noguera y Rambla, 2000), se anticipó que el ASPO generaría un repliegue desde el mercado (mercantilización) hacia la familia (familiarización)<sup>2</sup> y, dado que esta esfera no se presentaba lo suficientemente eficaz para reemplazar la provisión mercantil, fue complementada con una estatalización de la provisión a través de distintos programas como IFE o ATP.

En términos del ciclo de las políticas públicas (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016), es relevante examinar el diagnóstico y la formulación del programa y sobre todo los resultados de su implementación y el grado de ajuste entre estos y los objetivos.

Dicho esto, cabe preguntarse en primer lugar: ¿los resultados del IFE son consistentes con el logro de los objetivos enunciados? ¿Qué efectos tuvo en términos de equidad? Para responder a esas preguntas se analizan a continuación algunos datos respecto de su cobertura e impacto territorial.

Se trabaja con *la hipótesis* de que, dados sus objetivos de asistir al segmento más vulnerable de la fuerza de trabajo y la necesidad de garantizar el federalismo y la equidad territorial,<sup>3</sup> *la tasa de cobertura del programa (entendida como la población alcanzada sobre la población objetivo) tuvo que ser similar en todas las jurisdicciones del país*. Esto es así ya que, en el caso contrario, de gran variabilidad interprovincial, los resultados pondrían en cuestión la eficacia de la implementación dado que estaríamos encontrando jurisdicciones con subcobertura y otras con sobrecobertura; provincias con predominio de errores de inclusión y otras con errores de exclusión.

La tasa de cobertura se definió como el cociente entre la población cubierta por el programa y la población potencialmente objetivo. Para el numerador se tomaron los datos del Informe ANSES, mientras que para la construcción del denominador se procesaron microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del tercer trimestre de 2019 y se combinaron con proyecciones de población del INDEC que corresponden al mes de julio de 2019. No se toma 2020 por verse esos datos afectados por el ASPO.

Se consideró como población potencialmente objetivo del programa (PPO) a aquellos trabajadores que dicha encuesta identificó como: a) asalariados informales, b) cuentapropistas de baja calificación, c) trabajadores desocupados, d) trabajadores del servicio doméstico. Es decir, se tomaron los atributos que la política define como constitutivos de la población objetivo y no una delimitación a partir de los requisitos de inclusión establecidos en la normativa complementaria, ya que estos no pueden calcularse con datos de la EPH.<sup>4</sup>

2 Mazzola (2020) utiliza el concepto de sobrefamiliarización, aplicado a la cuestión del cuidado.

3 Cetrángolo y Goldsmitt (2013) advierten sobre los riesgos para la equidad en el tratamiento de territorios desiguales.

4 El procedimiento fue el siguiente: se utilizó el Software SPSS para el procesamiento de los microdatos de la EPH. Allí se obtuvo una estimación provincial de la PPO, sumando para el total y dentro de cada provincia a todos los aglomerados relevados en su territorio. En las provincias en las que solo se releva un aglomerado se tomó ese valor como representativo del conjunto provincial. De esta operación se obtuvo una distribución porcentual de la PPO por provincia, la cual fue expandida al total poblacional aplicando esa estructura a la población de 18 a 64 años que calcula el INDEC.

Los resultados obtenidos mediante este procesamiento se expandieron al total de población utilizando las proyecciones de población del INDEC. De este modo se obtuvieron estimaciones de:

1. La población de 18 a 64 años de edad para cada provincia.
2. La población económicamente activa (PEA) de 18 a 64 años de edad para cada provincia.
3. Las proyecciones de población se calcularon para el primero de julio de cada año. Como el IFE se instituye tres meses antes de julio 2020, se decidió tomar la proyección del año 2019 para dichas proyecciones; a los efectos de relacionarlos con las tasas de actividad, se tomaron las del tercer trimestre de ese año dado que es el trimestre que contiene al mes de julio.
4. Las tasas de actividad específica para el grupo de 18 a 64 años de edad de cada provincia. Como las tasas de actividad se calculan solo para 31 aglomerados urbanos de todo el país, se asumió que la tasa de actividad total de cada provincia es la misma que la observada para el total de aglomerados que cada provincia incluye en la EPH.
5. La población potencialmente objetivo (PPO) del programa para cada provincia.

Sobre la base de los resultados analizados se encontró que *la hipótesis de no variabilidad de la cobertura debe ser descartada, lo que da cuenta de problemas de implementación que llevaron a resultados no esperados con impacto negativo sobre la equidad territorial y social.*

**Tabla 1. Destinatarios del IFE, de la población de 18 a 64 años y de la población potencialmente objetivo según provincias.**

COBERTURA DE LIFE			
Provincia	IFE	Poblacion potencialmente objetivo	Sobre/subcobertura
Buenos Aires	3.220.662	4.093.417	-872.755
CABA	348.598	510.257	-161.659
Catamarca	103.504	86.818	16.686
Chaco	347.639	190.367	157.272
Chubut	77.372	104.295	-26.923
Córdoba	738.729	921.572	-182.843
Corrientes	299.411	209.096	90.315
Entre Ríos	274.436	239.454	34.982
Formosa	164.052	84.823	79.229
Jujuy	186.665	145.549	41.116
La Pampa	57.902	72.000	-14.098
La Rioja	86.910	70.186	16.724
Mendoza	356.646	445.502	-88.856
Misiones	291.425	265.543	25.882
Neuquén	103.408	105.172	-1.764
Río Negro	125.319	116.958	8.361
Salta	362.988	373.549	-10.561
San Juan	162.495	188.236	-25.741
San Luis	107.071	112.651	-5.580
Santa Cruz	46.262	49.655	-3.393
SantaFe	682.098	733.433	-51.335
Santiago del Estero	279.714	243.356	36.358
Tierradel Fuego	22.603	20.658	1.945
Tucumán	393.135	445.678	-52.543
<b>Total</b>	<b>8.839.044</b>	<b>9.828.226</b>	<b>-989.182</b>

Fuente: elaboración propia en base a proyecciones de población y microdatos de EPH (INDEC) y ANSES.

Como se ve en el tabla 1, la PPO del IFE alcanzó para la fecha considerada a casi 10 millones de personas. Los destinatarios del IFE fueron 8,9 millones de personas. Es decir que es plausible asumir que el IFE habría alcanzado una buena cobertura aunque habrían quedado sin cubrir casi un millón de personas.

Pero, por otro lado, se aprecia que hay 11 provincias en las que la población cubierta por el IFE supera a la PPO (última columna de la tabla con signo positivo). Hay otras 13 en las que habría subcobertura, o sea, hay menos gente cubierta que la que lo necesitaría (cifras con valor negativo). Un dato adicional: las

5 provincias más pobladas (Buenos Aires, CABA, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) habrían presentado en conjunto un déficit de cobertura de 1,35 millones de personas; solo en la provincia de Buenos Aires se cuentan al menos 872.000 personas que deberían haber ingresado al IFE y no lo hicieron.

En la tabla 2 se presentan distintas medidas relativas (expresadas en porcentajes) de la cobertura del IFE: porcentaje sobre la población de 18 a 64 años de cada provincia, porcentaje sobre la población económicamente activa (PEA) o porcentaje sobre la PPO.

**Tabla 2. Tasas de cobertura del IFE y tasas de actividad por provincia.**

PROVINCIA	COBERTURA IFE%			
	Sobre población de 18 a 64	Sobre PEA 18-64	Sobre población PO	Tasas de actividad 18-64
Buenos Aires	31,0	42,1	78,7	73,6
CABA	18,8	22,2	68,3	85,1
Catamarca	41,4	58,0	119,2	71,3
Chaco	48,9	89,4	182,6	54,7
Chubut	20,4	28,7	74,2	71,2
Córdoba	32,7	43,5	80,2	75,1
Corrientes	45,3	70,5	143,2	64,3
Entre Ríos	33,3	47,4	114,6	70,2
Formosa	46,8	87,1	193,4	53,7
Jujuy	40,6	58,7	128,2	69,2
La Pampa	27,1	35,7	80,4	75,8
La Rioja	35,7	54,5	123,8	65,5
Mendoza	30,5	40,1	80,1	76,1
Misiones	39,7	55,9	109,7	71,0
Neuquén	25,7	35,7	98,3	71,9
Río Negro	27,7	40,2	107,1	68,9
Salta	44,1	59,7	97,2	73,7
San Juan	35,4	50,9	86,3	69,6
San Luis	35,0	48,8	95,0	71,8
Santa Cruz	20,6	27,4	93,2	75,0
Santa Fe	31,9	44,3	93,0	72,0
Santiago del Estero	48,9	70,1	114,9	69,7
Tierra del Fuego	20,2	30,3	109,4	66,8
Tucumán	39,2	53,2	88,2	73,8
<b>Total</b>	<b>32,7</b>	<b>44,3</b>	<b>89,9</b>	<b>73,9</b>

Fuente: elaboración propia en base a proyecciones de población y microdatos de EPH (INDEC) y Dashboard CEP, Ministerio de Desarrollo Productivo.

\* La tasa de actividad expresa el tamaño relativo de la fuerza laboral. Se calcula como el cociente entre la población económicamente activa (PEA) sobre el total poblacional. La PEA es la suma de los ocupados más los desocupados.

La tasa de cobertura con relación a la PPO es el mejor indicador para evaluar el nivel de cobertura, ya que relaciona la cantidad de personas cubiertas por el IFE con la cantidad de personas que debieran estarlo. Con este indicador, se pueden apreciar mejor las diferencias de cobertura entre las provincias porque se neutralizan las diferencias de tamaño, cosa que la primera tabla, expresada en número absolutos, no permite realizar.

Este indicador muestra que la cobertura del IFE es muy dispar de acuerdo con la provincia que se considere. Esto se expresa claramente en su rango de variación que va de un mínimo de 68,3% para la CABA hasta un máximo de 193,4% para Formosa. *Es decir que la hipótesis de no variabilidad interprovincial debe ser descartada.*

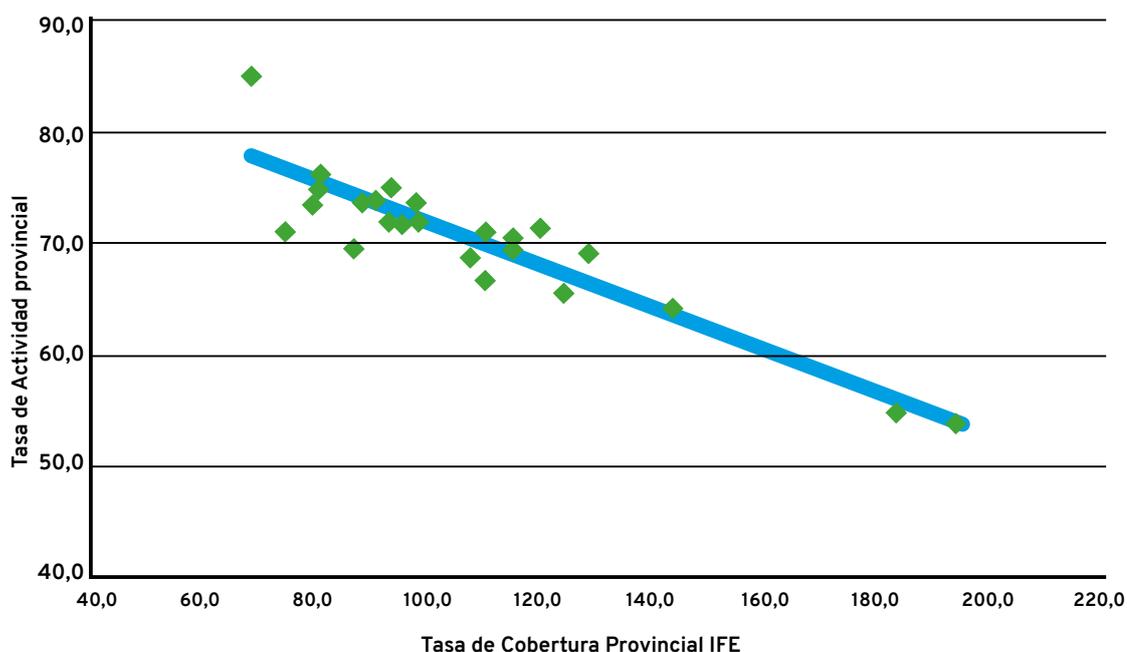
Si en la primera tabla se observaba que el déficit de cobertura en números absolutos era mayor en las grandes provincias, la tabla 2 muestra que en términos relativos ocurre algo muy parecido, ya que CABA, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza se ubican dentro del lote de las 5 provincias con menor tasa de cobertura. Salvo Santa Fe, todas las provincias más grandes tienen niveles de cobertura que las ubican entre las 5 con las tasas más bajas.

De los datos de cobertura surge que la implementación del programa terminó penalizando a los trabajadores que viven en las provincias más pobladas y favoreciendo a poblaciones en varias provincias que no pertenecen a la PPO.

La tabla presenta también las tasas de actividad. Este indicador es sumamente importante porque se asocia con la naturaleza del problema que pretende abordar el IFE. Este, como se dijo, tuvo como objetivo mitigar los efectos que produjo el aislamiento social obligatorio sobre la actividad laboral y los ingresos de los trabajadores. Es decir, es un programa que se propone actuar sobre la esfera del trabajo y no como combate a la pobreza o la desigualdad. Al menos no de forma directa.

Con el objeto de encontrar algunas explicaciones de esta disparidad en la cobertura se presenta el gráfico 1, el cual muestra la correlación que existe entre las tasas provinciales de cobertura del IFE y sus tasas de actividad.

**Gráfico 1. Tasas de actividad y tasas de cobertura provinciales.**



Fuente: elaboración propia.

La línea de tendencia del gráfico muestra que hay una relación negativa entre el nivel de la tasa de actividad y la cobertura del IFE. Cuanto menor es la tasa de actividad, mayor es la cobertura. En otras palabras, *cuanto menor es el tamaño relativo del mercado de trabajo en una provincia, mayor es allí la cobertura del IFE.*

Por lo dicho anteriormente, no debería ocurrir que la cobertura sea mayor en los lugares donde la participación económica de la población también lo es, pero menos debería ocurrir lo contrario: que haya más cobertura donde hay menos participación en la actividad económica; pues bien, esta es la situación que se estaría verificando. Recuerdese que el IFE es un programa de emergencia orientado a los efectos del aislamiento social sobre los ingresos derivados del *trabajo*.

Lo que visualmente expresa el gráfico anterior se confirma si se aplican medidas estadísticas de correlación entre variables. La correlación entre la tasa de cobertura y la tasa de actividad medida por el Coeficiente R es muy intensa y negativa, alcanzando un valor de  $-0,915$ . El  $R^2$  indica que alrededor del 84% de la variabilidad de la tasa de cobertura entre provincias se explica por las variaciones en su tasa de actividad. Como se dijo, las provincias con menor tamaño relativo de su fuerza laboral tuvieron sobrecobertura, mientras que las de mayor tamaño relativo de su fuerza de

trabajo tuvieron subcobertura, expresando así un *desajuste entre objetivos y resultados y un impacto negativo sobre la equidad territorial*.

De acuerdo con esta información, podría decirse que hay indicios de que la sobrecobertura en ciertas provincias habría estado asociada al hecho de que se cubrió a personas que no solamente no pertenecen a las categorías laborales que el programa pretende incluir, sino que además se estaría incluyendo masivamente a personas que son económicamente inactivas.

La contrapartida de lo anterior es la baja cobertura en los mercados laborales de mayor tamaño, lo que expresa de otra forma el hecho de que la instrumentación de la política no estuvo del todo alineada con sus objetivos originales. Lo esperable es que la cobertura haya sido pareja en todas las provincias y que no dependa negativamente de la tasa de actividad de las provincias, tal como parecen indicar los datos.

Estos dan pistas acerca de que *hubo algún sesgo en la implementación del programa y cierto grado de desconexión entre resultados y objetivos, ya que hubo más cobertura (y en muchos casos sobrecobertura) donde hay menos actividad económica*. Como resultado de ello, hay elementos para afirmar que los resultados del IFE generaron *inequidad en términos territoriales (provincias con gran sobrecobertura y otras con subcobertura) y sociales (muchos trabajadores elegibles que quedaron fuera y numerosos no elegibles que ingresaron)*.

En este sentido, es posible ensayar una enumeración de algunas de las dificultades que no fueron oportunamente detectadas y que pudieron incidir en el sesgo señalado en la implementación del IFE.

En primer lugar, el IFE careció de una instancia institucionalizada de seguimiento y evaluación concurrente e intersectorial (Di Virgilio, 2012), como sí lo tuvo el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Por lo tanto, el IFE quedó “congelado” en su alcance y cobertura a lo largo de todo su ciclo de vida, lo que obturó correcciones y ajustes. Estas son debilidades estructurales del Estado nacional que se expresan en la desarticulación y heterogeneidad del trabajo evaluativo hacia el interior del Estado nacional (Mazzola, 2016).

Por definición, una parte sustancial de la población objetivo del IFE es irreconocible en su condición de elegibilidad a partir de los registros de información disponibles en el Estado. Ser asalariado informal es ser un trabajador no registrado, por lo tanto, es imposible encontrarlo en un registro. Solo es posible identificar su condición por vía indirecta. En la falta de robustez de esta identificación indirecta podría encontrarse una de las fuentes del sesgo observado.

Hay carencias estructurales de información<sup>5</sup> (Ozłak, 2013) en los registros que permiten identificar a las personas elegibles para los programas sociales. Por ejemplo, la imposibilidad conceptual y operacional de “hogarizar” a las personas, esto es, reconstruir un hogar a partir de la información sobre domicilios, casamientos y nacimientos. Lo que define a un hogar no es parentesco sino la

5 Ozłak (2013) sostiene que “sólo la conversión de datos en información y de estos en conocimiento es capaz de generar los fundamentos técnicos y políticos para elegir cursos de acción”.

convivencia y el hecho de compartir los gastos de supervivencia. Además, el hogar es una entidad dinámica cuya conformación varía con el tiempo. Las mismas personas constituyen distintos hogares a lo largo de su vida y un mismo hogar puede variar su estructura con el tiempo.

En este sentido, la regla para suspender el criterio de parentesco a partir de la acreditación de un domicilio distinto al del padre, hijo o cónyuge, se mostró quizás poco eficiente, habida cuenta de que entre los beneficiarios del IFE se contabilizó más de un 45% de hogares unipersonales (4,1 millones sobre 8,9 millones). En la población total, el porcentaje de hogares unipersonales es del 7%. Por otra parte, 1,7 millones de los beneficiarios del IFE fueron menores de 25 años que declararon vivir solos (casi el 20% de los destinatarios). Esta cifra se muestra inconsistente con la realidad general que exhiben los censos y encuestas oficiales. Según la EPH, en el total urbano del país solo 0,7% de las personas de 18 a 64 años son menores de 25 años que viven solos. De manera que el criterio elegido para suspender el parentesco habría permitido que acceda al programa una cantidad significativa de jóvenes inactivos o que no se haya cumplido en buena medida el criterio de un hogar = una prestación.

La disponibilidad de datos para el cruce de información es muy dispar entre las distintas provincias. Hay provincias que integran en los registros nacionales utilizados para el cruce de información más bases de datos que otras. De esta forma, las personas de provincias que integran sus bases de datos y llevan registros de sus acciones tienen más chance de ser excluidas del IFE que las personas que viven en provincias con bajo nivel de registración. Esto ocurre por el simple hecho de que en estas hay menos bases de datos con las que cruzar sus datos.

La habilitación de un mecanismo de autofocalización que permitió que el universo de postulantes superara largamente las previsiones iniciales. 13,4 millones de personas se registraron cuando se preveía cubrir a 4 millones. Respecto de este procedimiento también hay un sesgo que penaliza a las personas que no tienen acceso a los medios tecnológicos para registrarse y/o carecen del conocimiento necesario para llevar a cabo esa operación.

El tratamiento dado a la incompatibilidad con los programas Potenciar Trabajo, Hacemos Futuro y Salario social complementario. Estos programas se concentran sobre todo en los grandes centros urbanos y solo fueron incorporados al IFE los que cobran además la AUH. Este hecho es por demás llamativo porque para los beneficiarios de PT, HF y SSC ser beneficiario de AUH se convirtió, en los hechos, en un requisito para acceder al IFE.

La centralidad que se le dio a la AUH en la implementación del IFE pudo jugar un papel en el sesgo observado. La distribución territorial de la AUH está, por obvias razones, asociada a la estructura demográfica y el peso del empleo registrado de cada provincia, la cual es notoriamente diferente entre provincias. Por ejemplo, la presencia de menores de edad en Formosa o Chaco es mucho más elevada que en CABA. Como la inscripción en AUH disparó automáticamente la inclusión en el IFE, ese sesgo hacia las provincias con poblaciones más jóvenes se trasladó en parte al IFE. Los titulares de AUH son 2,4 millones de personas.

Los requisitos patrimoniales que impuso la ANSES parecen haber sido demasiado exigentes, sobre todo al definirse el umbral patrimonial de los automotores con un valor muy bajo, lo cual parece haber afectado especialmente a monotributistas.

El IFE nació como un programa para intervenir sobre un segmento particular de la fuerza de trabajo en el contexto de la pandemia, sin embargo, su implementación dio como resultado *un sesgo hacia la vulnerabilidad o la pobreza y una penalización hacia las provincias con tamaños de fuerza laboral más elevados*. Esto contraría el espíritu y el objetivo del programa enunciado en su normativa e impactó negativamente en la equidad territorial. Así lo reconoció la ANSES en su informe de Caracterización de 2021: “Al analizar la penetración del IFE en las distintas provincias se observa una marcada focalización en aquellas que presentan los indicadores sociales que reflejan una mayor situación de vulnerabilidad” (Anses, op. cit).

En este sentido, llama la atención que no solo la ANSES sino otras agencias públicas abordaron evaluaciones del programa haciendo foco en su impacto en la reducción de la pobreza (Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020; Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Productivo y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2020).

A pesar de todo esto el IFE deja, aun con impactos no esperados, un saldo positivo, aunque ello no sea por virtudes del diseño sino por vicios de su implementación. En primer lugar, tuvo un enorme alcance (casi 9 millones de personas) y una rápida implementación, ya que en un breve lapso se diseñó la normativa, se empadronó a los destinatarios y se realizó el primer pago. Eso muestra una gran capacidad operativa del Estado. En segundo lugar, si bien los resultados parecen no haberse alineado del todo con los objetivos planteados, el programa tuvo efectos no buscados en alguna medida virtuosos. En este sentido, muchos estudios han mensurado el impacto que tuvo en, si no reducir la pobreza y la indigencia, al menos mitigar o atenuar el incremento de estas, esperable dado el contexto de una descomunal caída de la actividad económica y los ingresos familiares.

De todas maneras, conviene tener siempre presente que los efectos positivos no buscados no deben dejar sin señalar los desajustes, ya que muchas veces estos desembocan en resultados no esperados que no son virtuosos sino todo lo contrario.

En definitiva, lo que este análisis señala son las dificultades que enfrenta el Estado cuando se necesita transformar las cuestiones de agenda en las políticas públicas pertinentes, así como los procedimientos y las normas que garanticen un óptimo alineamiento entre objetivos y resultados.

El señalamiento de las disparidades de cobertura y los probables errores de inclusión/exclusión no significa descalificar al programa. Sin embargo, puede resultar importante dejar a la vista la necesidad de fortalecer las capacidades estatales en lo que atañe a todo el ciclo de las políticas públicas, desde el diagnóstico y la formulación hasta la evaluación como actividad permanente, pasando por su ejecución (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016). Esto sin perder de vista la existencia de una distancia estructural entre la formulación de las políticas y su implementación. Una parte

de esa brecha seguramente no pueda ser eliminada, pero existe otra porción muy significativa que con la evaluación permanente y el fortalecimiento de dichas capacidades haría posible alcanzar un mayor alineamiento entre los objetivos de las políticas y sus resultados.

## Referencias bibliográficas

- Adelantado Gimeno, J.; Noguera Ferrer, J. A. y Rambla Marigot, X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En J. Adelantado Gimeno (coord.), *Cambios en el estado de bienestar: políticas sociales y desigualdades de España*. Barcelona: Icaria - Universidad Autónoma de Barcelona, Servicio de Publicaciones.
- ANSES, Boletín IFE (2020). Caracterización de la población beneficiaria. Recuperado de [https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT\\_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf](https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf)
- Cecchini, S. (2020). Un ingreso básico de emergencia para América Latina. *Análisis Carolina*, 49/2020. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/10/AC-49.-2020>
- CEPAL (mayo de 2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe Especial N° 3 COVID-19. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. CEPAL (diciembre de 2013). La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, reformas y desafíos. El caso de la Argentina. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 144, CEPAL, SDCH.
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas*. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion\\_gestion\\_por\\_resultados\\_manual\\_base\\_para\\_la\\_evaluacion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_2016.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion_gestion_por_resultados_manual_base_para_la_evaluacion_de_politicas_publicas_2016.pdf)
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas*. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires.
- Mazzola, R. (2016). ¿Cómo evalúa el Estado nacional de Argentina? Evidencias para el aprendizaje. Mimeo CEDEP. Buenos Aires: Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas (CEDEP).
- Mazzola, R. (2020). COVID-19: Bienestar de infancias, mujeres y familias en riesgo ¿Cómo se gestionan los cuidados en la pandemia? Recuperado de <https://equidadparalainfancia.org/1970/01/covid-19-bienestar-de-infancias-mujeres-y-familias-en-riesgo/>
- Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020). Ingreso Familiar de Emergencia. Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisisydesafios.pdf>

- Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Productivo y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2020). Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_impacto\\_del\\_ife\\_en\\_pobreza\\_indigencia\\_y\\_desigualdad.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_impacto_del_ife_en_pobreza_indigencia_y_desigualdad.pdf)
- Oszlak, O. y Gantman, 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.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Oszlak, O. (septiembre de 2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Colección de Documentos de Trabajo sobre e-Gobierno, 5.



# Provisión de insumos y distribución de recursos desde el Programa Nacional de Salud Sexual (2011 al 2019)

## Políticas públicas que inciden en la desigualdad



*Camila Lynn\**

¿Cuáles son las estrategias de incidencia del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR) dependiente del Ministerio de Salud de la Nación en la promoción de una sociedad más igualitaria entre los años 2011 y 2019 en los gobiernos provinciales en Argentina?

El acceso a la salud sexual y al ejercicio de los derechos sexuales están profundamente afectados por diversas desigualdades, como las de género, nivel socioeconómico, educativo, geográfico y de edad (Irmeida, 2002). Estos aspectos son parte de un proceso de construcción sociocultural (Mora Salas, 2004), y no pueden atribuirse a un único factor determinante, sino que son fenómenos complejos que involucran varios tipos de desigualdades y factores intervinientes (Reygadas, 2004).

La mayoría de las políticas en salud sexual se centran en personas con capacidad de gestar, amparadas por el sistema público de salud, pero también favorecen a otras identidades corporales y a sus familias y comunidades. Estas políticas benefician no solo a quienes están bajo el sistema público de salud, sino también a aquellos con seguro médico privado, a través del Plan Médico Obligatorio (PMO), y a las directrices, recomendaciones técnicas y materiales de promoción de la salud elaborados por el Ministerio de Salud.

\* Licenciada y Profesora en Cs de la Educación (UBA), Especialista Docente de Nivel Superior en Educación Sexual Integral (Instituto Superior del Profesorado J. V. González), Diplomada en salud, derechos sexuales y reproductivos (ISALUD) y en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas de FLACSO Argentina.

Este estudio se propone como punto central de análisis, desde una óptica de género y con un enfoque federal, la consideración de la transferencia de recursos y capacidades desde el gobierno nacional hacia los sistemas de salud provinciales y los prestadores de servicios de salud. Esta transferencia se concibe como una política de Estado destinada a incidir directamente en la salud sexual, con implicaciones cruciales en el acceso al empleo, la educación, el ocio, el disfrute y el pleno ejercicio de decisiones autónomas por parte de las personas con capacidad de gestación, así como de la comunidad en su conjunto.

Además, otro objetivo del estudio es examinar el impacto de las políticas públicas distributivas en el sistema de salud argentino, considerándolas como una inversión pública en salud (Alvarado, 2018), que busca reducir la desigualdad en el acceso y ejercicio de los derechos. Por consideraciones de equidad, se ha optado por priorizar el análisis de dos períodos de gestión consecutivos, con autoridades políticas de distintas fuerzas políticas: 2011 a 2015 y 2015 a 2019.

## **El Programa. Hacia una política pública de ampliación de derechos**

En el año 2003, a partir de la sanción de la Ley Nacional N° 25673, se crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR). Ya en el marco normativo se presentan sin ambigüedad sus objetivos, que delimitan el funcionamiento del Programa hasta la actualidad:

- a) Alcanzar para la población el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable con el fin de que pueda adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia;
- b) Disminuir la morbimortalidad materno-infantil;
- c) Prevenir embarazos no deseados;
- d) Promover la salud sexual de los adolescentes;
- e) Contribuir a la prevención y detección precoz de enfermedades de transmisión sexual, de VIH/sida y patologías genitales y mamarias;
- f) Garantizar a toda la población el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable;
- g) Potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable.

Entre sus primeras medidas, desde el 2003 comienza la distribución de insumos anticonceptivos desde nación a las diferentes provincias, inaugurando así una relación de transferencia de recursos que se sostendrá a lo largo de los años siguientes, adoptando distintas formas a medida que fueran surgiendo programas provinciales con finalidades afines y aumentara la demanda de respuesta estatal frente a estos temas de creciente peso en la sensibilidad ciudadana.

Para dar un marco temporal, recién en el año 2010 la operación logística de entrega de insumos se vio consolidada a partir de la articulación con el exitoso Programa REMEDIAR, también bajo la órbita del Ministerio de Salud de la Nación, que había logrado desde 2002 llegar de manera directa a los centros de salud de todo el país (Ministerio de Salud de la Nación, 2011). Esto representó un hito en cuanto al sostenimiento y el alcance de las políticas del PNSSyPR. La distribución en todo el territorio permitió desmercantilizar (Adelantado, 2000) el acceso a los insumos de salud sexual y democratizarlo. En términos económicos, al ser el Ministerio de Salud de la Nación quien realiza las licitaciones y compras conjuntas de un gran volumen de insumos destinados a todo el territorio nacional, el margen de negociación deriva en una reducción significativa de los costos.

Esta consolidación de la distribución y compra de insumos anticonceptivos no solamente tuvo impacto en las personas usuarias del subsistema público, dado que significó que los mismos sean incluidos en el Nomenclador del Plan Médico Obligatorio, haciendo por lo tanto extensiva la provisión gratuita a las personas usuarias del subsistema privado y de obras sociales.

El desafío de garantizar el acceso libre y ubicuo a los insumos fue visto desde entonces como un pilar fundamental a la hora de reconocer el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. En esos primeros años del Programa, fue establecido que no habría derechos sexuales y reproductivos si una mujer o un varón no podía acceder a un método anticonceptivo o preservativo (Ministerio de Salud de la Nación, 2011).

Sumado a esta política de distribución y provisión que buscaba reducir intermediarios y eliminar barreras, el puente directo entre la ciudadanía y el Estado nacional en estas temáticas se fortaleció con el lanzamiento, el 28 de mayo de 2011, de la línea 0800 de Salud Sexual,

una línea de atención telefónica nacional, gratuita y confidencial, con el objetivo de favorecer el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, difundir los derechos sexuales y reproductivos y brindar información y asesoramiento sobre temas de sexualidad a toda la población (Ministerio de Salud de la Nación, 2011: 89).

Se dio inicio así a una política innovadora a nivel nacional y regional en cuanto al diseño de dispositivos de acceso a la información sobre temas de salud sexual y reproductiva; y también al relevamiento de información y articulación y validación con los programas provinciales de salud sexual.

## **Un Estado presente que hace propio el desafío (2011-2015)**

A casi 10 años de su creación, en el año 2012 el PNSSyPR avanza en el cumplimiento de la Ley N° 25673 del año 2002, que en su artículo 11, inciso b. indica el deber de suscribir convenios para el cumplimiento de los objetivos. En ese año se firman los convenios con la totalidad de las provincias, menos con la Ciu-

dad de Buenos Aires y allí se compromete la nación a enviar métodos y elementos anticonceptivos que integran la canasta de insumos del Programa, prestar asistencia técnica y capacitar a los equipos de salud provinciales para la observancia de la Ley N° 25673. Como contrapartida, las provincias se comprometen a colaborar en el monitoreo, suministrar información, recepcionar, custodiar y distribuir los métodos anticonceptivos y acompañar la capacitación a los equipos de salud que trabajan en los efectores de salud provinciales o municipales.

El marco normativo que crea el Programa y la concreción de estos convenios nos presentan una mirada y articulación entre los niveles estatales que podemos ubicar dentro de lo que Cohen y Peterson mencionan como pluralismo institucional (Cao y Vaca, 2017), donde las responsabilidades, en este caso el acceso a los insumos anticonceptivos de salud sexual, son compartidas por organizaciones o burocracias que pertenecen a niveles de gobierno distintos. Tanto la nación como las provincias articulan en tanto transferencias condicionadas con contraparte (Cetrangolo y Goldschmit, 2013) y colaboran de manera mancomunada aportando unos: recursos del tesoro, insumos, capacitaciones, asistencia técnica, y otros: la distribución y custodia del insumo, elaboración de datos, formaciones específicas a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el marco normativo nacional y convenios internacionales.

También en este año se consolida la estrategia iniciada en el año 2010 de distribución de insumos, donde el 98,1% de los insumos del Programa se envían directamente a los efectores sanitarios alcanzando a 5.125 establecimientos sanitarios con un total de 22.452.049 de insumos (PNSSyPR; 2013). Con estos números podemos estimar que se pretendía disminuir la desigualdad territorial (Cetrangolo y Goldschmit, 2013) ya que tanto en una zona urbana, como en una periurbana e incluso rural se accedía a la misma provisión de la canasta de métodos anticonceptivos pero adaptada a las necesidades locales y las demandas particulares. Citaremos a modo de ejemplo que, dada una zona en la cual el centro de salud se encontrara a varios kilómetros del domicilio de la consultante, se sugería la entrega de varias cajas en una misma visita o bien la colocación de algún método anticonceptivo de larga duración, buscando de esta manera garantizar la efectividad del método y que no fuese necesario que la usuaria visitara regularmente el centro de salud (Ministerio de Salud de la Nación, 2014: 282).

Pocos años después, en el 2014, se incorpora a la canasta de métodos anticonceptivos el implante subdérmico, y en una primera instancia se lo distribuye buscando cumplimentar el objetivo de disminuir el embarazo no planificado, prevenir la repitencia del embarazo en la mujer adolescente y el cumplimiento del periodo intergenésico (periodo entre embarazos recomendado). Se designó como población objetivo a las mujeres entre 15 y 19 años que hubieran tenido en el último año al menos un evento obstétrico (parto, cesárea o aborto); de esta manera se intentaba propiciar que quienes quisieran pudieran continuar con sus estudios educativos, su desarrollo personal y laboral.

Durante ese año se adquirieron 43.500 unidades de implantes; las primeras 8.000 mujeres formaron parte del Protocolo Estudio de Seguimiento y Adherencia del Implante Subdérmico, que tenía como objetivo incidir en los indicadores de embarazo adolescente y reunir evidencia acerca de la eficiencia (eficacia y adherencia al método) que permitiera tener una prescripción segura para ese grupo etario.

En cuanto a la diversidad e identidad de género, un hito significativo ocurrió en el año 2013, apenas un año después de la promulgación de la Ley N° 26743 (2012) de identidad de género. Esta ley, en su artículo 11, establece que toda persona mayor de 18 años “tiene derecho al libre desarrollo personal y, para ello, al goce de su salud integral”. En este contexto, el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR), mientras aún no estaba reglamentado este artículo, incorporó entre sus políticas la capacitación de los consultores de la línea telefónica gratuita en temas relacionados con la diversidad sexual. Esta iniciativa tuvo como objetivo proporcionar respuestas específicas a las consultas de esta población, demostrando un compromiso con la actualización de temáticas y una respuesta directa a las necesidades de un grupo particular.

En mayo de 2015, se reglamentó el artículo 11 de la Ley N° 26743 mediante el decreto 903/2015, el cual facultó al Ministerio de Salud de la Nación para garantizar el cumplimiento de este artículo, especialmente al Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR), en lo referente a proporcionar una atención integral de salud a las poblaciones travesti-trans. Esta acción evidenció de manera clara el reconocimiento de las desigualdades estructurales y la falta de oportunidades en el acceso a la salud de las personas travesti-trans. No solo se trató de un gesto simbólico, sino que implicó un compromiso concreto y efectivo para promover el acceso a la salud de poblaciones que históricamente han sido excluidas de los derechos y relegadas a la pobreza o marginalidad. Es importante señalar que estas medidas también garantizaron oportunidades de acceso a poblaciones con una esperanza de vida promedio entre 35 y 40 años, donde entre el 70% y 80% no cuenta con seguro de salud privado y, en general, no accede a consultas de salud (Ministerio de Salud, 2020).

A partir de esto, podemos inferir que la inclusión de estas poblaciones en la agenda prioritaria del PNSSyPR no solo buscó establecer una política de reconocimiento, sino también de redistribución (Fraser, 2008), con el objetivo de asegurar un acceso efectivo y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos para esta población.

## **Del mapa al territorio. La nación en las provincias (2015-2019)**

En el año 2017, el PNSSyPR se suma en la creación e implementación del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA), que en su gestión administrativa dependió en esos 4 años del Ministerio de Desarrollo Social. Este plan tiene por finalidad la disminución del embarazo en esa franja etaria y está establecido en el marco de los objetivos de la Agenda de Desarrollo 2030 (Plan ENIA, 2019). También articula con el Programa de Salud en la Adolescencia, del Ministerio de Salud de Nación y el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, del Ministerio de Educación. Cuenta con la cooperación de organizaciones de la sociedad civil y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina y genera convenios de trabajo con los pares provinciales (gobernadores y ministerios o secretarías de Salud, Educación y Desarrollo o similares). Se da inicio así a la consolidación de un trabajo articulado entre las diferentes carteras ministeriales abocadas directamente a la temática.

En una primera etapa, el Plan ENIA fue aplicado en las 5 jurisdicciones del país con la tasa más alta de embarazo en la adolescencia, ampliándose luego la cantidad de convenios a un total de 14 jurisdicciones hacia el año 2019.

El dato de embarazo en adolescentes es un indicador que permite visibilizar la alta desigualdad entre las regiones geográficas de nuestro país. Por ejemplo, según datos de la DEIS del año 2015 las provincias de Formosa, Chaco y Misiones (todas ellas en la región del NEA) tenían las proporciones más altas de nacimientos en adolescentes. En contraposición, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego tenían indicadores por debajo del promedio nacional (6% y 10%, respectivamente), al igual que las provincias de Buenos Aires (12%), de Córdoba (13%) y de Santa Cruz (13%). En el caso de la provincia de Buenos Aires, si bien se hallaba por debajo del promedio nacional, se decidió incluirla en la primera etapa del plan, ya que su aporte en términos de la proporción de nacimientos sobre el total de nacimientos de madres adolescentes es relevante: 3 de cada 10 nacimientos de madres adolescentes ocurren en esta jurisdicción. También la problemática del embarazo en la adolescencia describe y muestra una complejidad social (de acceso laboral, educativo, pobreza, etc.) que demanda respuestas coordinadas entre los diferentes niveles del Estado, un abordaje conjunto entre nación y las provincias. Los embarazos en la adolescencia tienen consecuencias directas para las adolescentes y sus hijes y, en otro plano, tiene consecuencias agregadas para el desarrollo del país y la reproducción de la pobreza.

La tenencia de un/a hijo/a en edades muy tempranas expone a las madres a situaciones de cuidado cuando todavía no se ha consolidado la trayectoria educativa y laboral, lo que las aleja de los principales espacios de inserción social y construcción de ciudadanía (Plan ENIA, 2019: 20).

Es por esas tareas de cuidado, que las adolescentes y mujeres deben garantizar cotidiana y silenciosamente y ante la falta de respuesta de políticas públicas por parte del Estado (Faur; 2014), que ocurre la deserción escolar: de cada 10 adolescentes que concurren a la escuela al momento del embarazo, 6 la abandonan.

El Plan Nacional que abordamos puede también ser analizado como una muestra de federalismo cooperativo, ya que se evidencia “la construcción de estructuras institucionales de trabajo conjunto” (Cao y Vaca, 2017: 13) y a su vez, tal como expresa el documento base del Plan (2019), una buena adaptación a distintas realidades, ya que irá cambiando según las necesidades y los acuerdos políticos-técnicos con cada provincia.

El convenio incluye la contratación desde nación de diferentes perfiles locales para coordinar las acciones, y son estas personas quienes se ocupan de llevar adelante las políticas en articulación entre los gobiernos municipales, donde se encuentran los efectores de salud, o las instituciones educativas y la contratación de personal exclusivo para llevar adelante las asesorías en escuelas o el trabajo específico

en centros de salud; también cuenta con presupuesto propio destinado a la compra de insumos de salud sexual que se distribuyen únicamente a las provincias incluidas en el Plan y que son dirigidas a la población adolescente. Es fundamental en este punto la coordinación con las provincias, de lo contrario, podría considerarse la contratación de estos trabajadores y trabajadoras que responden directamente a la nación pero que trabajan en territorio provincial y municipal como una intromisión sobre las potestades y capacidades administrativas locales.

En el Plan ENIA también se observa de manera fehaciente la coordinación entre diferentes instituciones y actores para disminuir la desigualdad. Tanto desde el sector educación realizando acciones *en lo micro* en las consejerías de Salud Sexual o en las asesorías individuales en las escuelas como garantizando los insumos en la totalidad de los centros de salud y trabajando con los equipos de salud para disminuir las barreras de acceso; así como *en lo macro* diseñando el marco normativo o la firma de convenios para trabajar de manera estructural; y en lo local disminuyendo barreras de acceso y articulación entre los espacios.

Desde un enfoque de género, el Plan ENIA busca contribuir a través de las políticas a lograr relaciones de género más igualitarias, a través de intervenciones que tiendan a reparar las desventajas que conducen a la subordinación de las mujeres, así como incorporar perspectivas de nuevas masculinidades, reforzar su autonomía, la capacidad para tomar decisiones libres y autónomas, para el goce de sus derechos y para el acceso a otras autonomías, por ejemplo, la económica.

A partir del 13 de marzo de 2018, por Decisión Administrativa N° 307/2018, se crea en el Ministerio de Salud Nacional la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva (DSSyR), lo que le otorga mayor jerarquía dentro de la toma de decisiones hacia el interior del Ministerio y posibilidades presupuestarias.

En lo que respecta específicamente a insumos anticonceptivos, parece relevante señalar que entre 2016 y 2019 se distribuyeron 363.981 implantes que, si bien se siguieron dirigiendo sobre todo a población adolescente, se fue ampliando su rango etario a 25 años y luego a toda la población para la cual se considerara conveniente (población rural, contextos de encierro, vulnerabilidad social, etc.) (Dirección de Salud Sexual, 2019).

Durante estos años se suma a la canasta de insumos la compra de misoprostol, que en el 2018 la ANMAT (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica), mediante la Disposición N° 6726 y la N° 946, autoriza para uso obstétrico y en la cantidad y presentación necesaria para garantizar las interrupciones de embarazo; dando inicio así a la garantía del acceso a la Interrupción Legal del Embarazo en el sistema de salud de manera más masiva, elaborando registros y evidencia científica junto a los Programas Provinciales.

## Contrastes y desafíos

Al analizar las políticas públicas distributivas de salud sexual, cabría preguntarse si, como dicen Cetrangolo y Goldschmit (2013) en su clasificación de los programas sociales, estamos ante políticas de

programas nacionales cumpliendo funciones descentralizadas; tanto en lo que tiene que ver con la distribución de recursos económicos como de capacitación. Esta interpretación se sostiene sobre una idea de federalismo donde las políticas sanitarias serían potestad de cada provincia. No obstante, una vez analizados los datos de desigualdad es inevitable interrogarse sobre el rol que el Estado nacional está llamado a ocupar.

En un afán de contrastar ambos períodos analizados, podemos encontrar en la generalidad cierta continuidad en cuanto a las políticas públicas presentadas, e incluso cabe señalar una profundización de sus alcances durante el periodo 2015-2019 al menos en cuanto a presupuesto y logística. En el periodo 2011-2015 el presupuesto del PNSSyPR estaba compuesto en su gran mayoría por partidas propias del Ministerio de Salud. A partir del período siguiente se incorporaron, además, otro tipo de recursos económicos instrumentados a través del Plan ENIA que, si bien también tenían origen en el tesoro nacional, su administración era llevada a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social vía el Fondo de Naciones Unidas (UNFPA). De esa incorporación derivó la consiguiente ampliación de la canasta de insumos, la ampliación de la línea 0800 y la jerarquización de la política de salud sexual, que se vio ascendida de programa a dirección dentro de la estructura ministerial.

Una diferencia fundamental que resulta interesante señalar es que, si bien en el 2012 el PNSSyPR operaba efectivamente mediante la firma de convenios marco de trabajo entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, tal como estipula la Ley N° 25673, estos acuerdos planteaban una estructura de trabajo mancomunado y cooperativo entre los distintos niveles de gobierno. Los convenios realizados a través del Plan ENIA desde el año 2017 presentó un tipo de injerencia diferente en la política territorial mediante la contratación de personal específico, a cargo salarial y administrativamente del Estado nacional, pero afectado a las escuelas, los centros de salud y las oficinas locales de gobierno; mostrando así un cambio en el tipo de desarrollo articulado que se realiza con las provincias y que pareció aumentar las políticas de coordinación y compensación entre territorios desde el nivel central; supliendo el personal que muchas provincias no podían contratar pero también trabajando directamente para nación coordinando con el gobierno local.

En estos tiempos donde parece rediscutirse el federalismo, el rol del Estado e incluso la democracia, considero que es fundamental no perder de vista la identidad de la nación y las desigualdades territoriales y de acceso en tanto género y diversidad que aún existen. Realizar una transferencia de las obligaciones, sin los recursos, en nombre de supuestas urgencias fiscales del gobierno nacional plantea el gran riesgo de aumentar la descentralización de las políticas públicas sanitarias hacia las provincias, generando aún más adversidades y desigualdades, con lo cual ocuparía el Estado nacional un rol meramente indicativo en 24 jurisdicciones yuxtapuestas, a las que muchas veces se suman realidades municipales diversas (Cetrangolo y Goldschmit, 2013).

En este sentido, la distribución de insumos de salud sexual mediante el programa REMEDIAR, con su llegada directa a cada uno de los efectores de salud y la implementación de la línea 0800, es una muestra ejemplar de toda la potencia que puede alcanzar una política pública justa, accesible y que promueve la igualdad en el acceso a la atención de salud en todo el territorio.

Las desigualdades en el acceso a las políticas de salud sexual y al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos son múltiples, pero no se han podido resolver solamente con la garantía de las entregas de los insumos. Por el contrario, fue necesario a lo largo de todos estos años pensar políticas interconectadas e ir contribuyendo a elaborar alianzas con múltiples actores y agentes que trabajan en los diferentes niveles del territorio, tanto para generar la demanda desde los usuarios como también la respuesta deseada por parte de los efectores de salud.

Para poder cumplimentar los ODS de la Agenda de Desarrollo es necesario, como dice Gómez Gil (2018), que se tomen medidas ambiciosas y urgentes, con decisiones políticas claras y compromisos políticos. Más aún, se podría sumar la necesidad de que sean sostenidas en el tiempo y no dependan de la ideología del partido político que esté al frente.

Poder pensar centros de salud receptivos, que hablen en lenguaje claro y validado científicamente, que acepten e incluyan las creencias y vidas de quienes se acerquen, sin discriminación ni exclusión. Una política situada con perspectiva de género, desde el paradigma de los derechos humanos, que busque eliminar las brechas de desigualdad de género, orientación sexual, económicas, territoriales y garantizar el desarrollo de los proyectos de vida debiera ser un objetivo ineludible. “La búsqueda de igualdad también es multifacética y tiene que desplegarse por varias rutas” (Reygadas, 2004: 25).

## Referencias bibliográficas

- Adelantado Gimeno, J. (2000). *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria.
- Almeida, C. (julio-agosto de 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. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2002000400002>
- Alvaredo, F.; Chancel, L.; Piketti, T.; Saez, E. y Zucman, G. (2018). Informe sobre la desigualdad global. Resumen ejecutivo. Laboratorio sobre la desigualdad global. Recuperado de <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>
- Argentina (2002). Ley N° 25673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/79831/texto>
- Argentina (2012). Ley N° 26743 de Derecho a la Identidad de Género. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-26.743-identidad-de-genero\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-26.743-identidad-de-genero_0.pdf)
- Cao, H. y Vaca, J. (2017). Gestión pública y modelos de federalismo. Serie Federalismo y Administración Pública. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Documento de trabajo, Año 9, N 2.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2013). La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 144. Santiago de Chile: CEPAL.

- Faur, E. (2014). Consideraciones finales. En *El cuidado infantil en el siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Fraser, N. (agosto-diciembre de 2008). La justicia social en la era política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 6, 83-99.
- Gil Gómez, C. (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 140, 107-118. Madrid: FUEM Ecosocial.
- Ministerio de Salud de la Nación (2011). Políticas de salud sexual y salud reproductiva. Avances y desafíos. Balance 2003- 2011. Recuperado de [https://argentina.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2015-06\\_original-balances-syr%20%281%29.pdf](https://argentina.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2015-06_original-balances-syr%20%281%29.pdf)
- Ministerio de Salud de la Nación (2015). Indicadores básicos. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indiba2015.pdf>
- Ministerio de Salud de la Nación (2019). Métodos Anticonceptivos. Guía práctica para profesionales de la salud. Recuperado de <https://bancos.salud.gob.ar/recurso/metodos-anticonceptivos-guia-practica-para-profesionales-de-la-salud>
- Ministerio de Salud de la Nación (2020). Atención de la salud integral de personas trans, travestis y no binarias. Guía para equipos de salud. Recuperado de <https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-10/guia-salud-personas-trans-travestis-nobinarias.pdf>
- Ministerio de Salud de la Nación (2019). Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA). Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/salud/plan-enia>
- Ministerio de Salud de la Nación (2013). PNSSyPR Informe Anual de Gestión 2012.
- Mora Salas, M. (2004). Desigualdad social en América Latina: viejos problemas, nuevos debates. *Cuaderno de Ciencias Sociales*, 131 San José. Flacso. Recuperado de [https://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa\\_Rica/flacso-cr/20120809035816/cuad131.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20120809035816/cuad131.pdf)
- Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. *Política y Cultura*, 22, 7-25.

# Algunos avances en la visibilización de los cuidados en los programas de inclusión laboral en Argentina

## El caso de Potenciar Trabajo



*Romina G. Amaya Guerrero\**

### Introducción

Desde hace varios años en nuestro país se llevan adelante distintas políticas de transferencia de ingresos ligadas a la inclusión laboral. Diversos enfoques atravesaron esas políticas y, por ende, fueron modificando los objetivos especificados, las personas destinatarias, las corresponsabilidades estipuladas para esas personas, los mecanismos de control y tantas otras cuestiones específicas de este tipo de política social.

En este trabajo se analiza el último de los programas de inclusión laboral planteado, el Potenciar Trabajo. En particular, se toma un aspecto que aparece como novedoso en la concepción de la política, la incorporación del trabajo de cuidados. Como veremos a lo largo del trabajo, este aspecto contribuye a reconocer las tareas realizadas durante muchos años por mujeres en barriadas populares, algunas de ellas ya incorporadas a programas de inclusión laboral –con otras actividades como corresponsabilidad– y otras que no.

Partimos de concebir la política pública desde un enfoque relacional, en el que la toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada genera una política pública, que resulta de un proceso interactivo entre actores, mediado por entramados institucionales y en contextos específi-

\* Universidad Nacional de Quilmes.

cos y debieran estar orientadas a la distribución equitativa de la renta para la concreción de derechos (Mazzola, 2015).

Así, aparecen aquí dos cuestiones “socialmente problematizadas”, como son la inclusión laboral y los cuidados, tanto como sector de actividad en el que trabajan principalmente mujeres, como en relación con los espacios que proveen distintos tipos de cuidados. Estos dos temas se entrelazan y aparecen en el Potenciar Trabajo, en tanto política pública.

El trabajo está organizado en dos grandes bloques. En primer término, se recorren distintos programas de inclusión laboral del último período, en el que se puntualizan sus características generales con la finalidad de contextualizar los puntos que se resaltan del Potenciar Trabajo.

Luego, se analiza específicamente el Potenciar Trabajo desde la perspectiva de los cuidados, poniendo en tensión y debate la política llevada adelante a partir de los aportes del reconocimiento y la redistribución planteada por Nancy Fraser (2008).

Por último, se presentan algunas reflexiones sobre los temas planteados, especialmente a la luz del nuevo gobierno que recién se inicia y sus anuncios sobre el futuro de este programa.

## **El derrotero de los programas de inclusión laboral. Del Argentina Trabaja al Potenciar Trabajo**

En estos últimos quince años hubo distintas experiencias en la implementación de programas sociales vinculados a la inclusión laboral. Adoptamos esta conceptualización, en concordancia con la utilizada por la CEPAL en su Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva, para referirnos a distintos programas sociales que tuvieron como finalidad la articulación y vinculación de determinadas poblaciones, consideradas vulnerables, con el mercado de trabajo remunerado. En este caso particular, referiremos a los tres programas que tuvieron mayor alcance geográfico y masividad en nuestro país en los últimos años: el Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja (de aquí en más, PRIST – AT), el Programa Hacemos Futuro y el Potenciar Trabajo.

Si bien los casos mencionados más arriba podrían ser entendidos como programas de transferencia condicionada de ingresos (PTC) y son parte fundamental de la política social de nuestro país de los últimos años, tienen como finalidad específica la inserción al empleo. En los programas analizados en este trabajo, la corresponsabilidad no está vinculada al cuidado de las infancias –ya sea cumpliendo con requisitos de salud o educación– e incluso no es condición para la admisión tener hijos e hijas cargo. Así, el objetivo exclusivo de los programas es la vinculación al empleo.

Tal como plantea la CEPAL (2016),

la matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe está muy condicionada por la matriz (o estructura) productiva. Como se ha señalado, el mercado laboral es el eslabón que vincula esa estructura productiva heterogénea (y la desigualdad que le es inherente en términos de productividad, acceso y calidad de los empleos) a una acentuada desigualdad de ingreso en los hogares [...] Esa estructura productiva demanda pocas capacidades técnicas de la mayoría de los trabajadores, cuyos empleos, en general, se caracterizan por ser de baja calidad e informales, con bajos ingresos y escaso o nulo acceso a mecanismos de protección social. Junto con los bajos ingresos, estos empleos agrupan en mayor proporción a mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes. Esto conlleva un acceso estratificado a la seguridad social, una elevada vulnerabilidad social y niveles de bienestar muchas veces insuficientes para los ocupados y sus dependientes, manifestándose durante la vejez en desigualdades y brechas con fuertes sesgos de género (CEPAL, 2012a) (p. 18).

Así, desde la década de 1990, la desocupación se configuró en una de las grandes cuestiones de la agenda social y, con la emergencia de los distintos movimientos de desocupados que fueron nucleando a las personas que fueron perdiendo sus empleos, se establecieron distintas políticas públicas tendientes a abordar este tema.

Como señala Neffa (2009) refiriendo al contexto de surgimiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados,

la crisis derivada de la política económica sustentada en la Ley de Convertibilidad, en especial los despidos provocados por las privatizaciones de YPF en Neuquén y en Salta, y la recesión iniciada en 1998 con su secuela de desempleo, pobreza e indigencia, crearon las condiciones para la emergencia de los movimientos sociales denominados luego “piqueteros”, cuyos métodos de lucha más utilizados fueron las movilizaciones y el corte de rutas y calles de las grandes ciudades (p. 282).

De esta manera, la desocupación pasó a ser una “cuestión” (una necesidad, una demanda) socialmente problematizada, tomando la conceptualización de Oszlak y O’Donnell (1976). Si seguimos a estos autores y observamos en términos de organizaciones, grupos y fracciones quién reconoció este tema como problemática, es indudable el papel que jugaron estos movimientos de *piqueteros* desde mediados de la década de 1990 para instalar esta problemática.

La “toma de posición” del Estado con respecto a esta cuestión, si bien inició con algunas experiencias focalizadas en algunas provincias durante finales de la década de 1990, se amplió luego de la rebelión popular de diciembre de 2001. Así,

Los planes sociales de transferencia de ingresos con contraprestación y condicionalidades para el contingente creciente de desocupados y pobres, configuran una estrategia política institucional que se hace

masiva después de las manifestaciones de la crisis de los sucesos de diciembre de 2001 (Fernández Soto, 2009: 208).

En el año 2002 se creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (JJHD), que fue la primera política vinculada al empleo de incorporación masiva de beneficiarios y beneficiarias. Si bien este plan es posible concebirlo como una política de transferencia condicionada de ingresos (PTC), tal como lo tipifica CEPAL sobre programas de protección social no contributiva en la región, indudablemente un aspecto de su concepción está ligado a la cuestión del empleo.

Entre los propósitos planteados en el plan JJHD se enuncia:

- a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los beneficiarios/as a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; c) incorporar a los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de contraprestación (Pautassi y Zibecchi, 2010: 25).

Así, si bien la población objetivo estaba establecida a partir de la falta de empleo, la condicionalidad principal para quienes recibieran el plan tenía que ver con el cumplimiento de obligaciones referidas a los hijos e hijas a cargo.

El cambio de gobierno y la recuperación económica iniciada en 2003 reconfiguraron el JJHD. Así, en 2004

fue desdoblado entre el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) y el Programa Familias por la Inclusión Social (Plan Familias). Por un lado, el SCE, que permaneció bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, fue orientado a beneficiarios y beneficiarias del PJJHD evaluados como “empleables” y comprendía una asignación monetaria mensual durante un año junto con la oferta de servicios de apoyo a la inserción laboral. Por otro lado, con un visible sesgo de género, el Plan Familias apuntaba explícitamente a las mujeres receptoras del PJJHD, al considerar que tenían menos probabilidades de reincorporarse al mercado laboral (Micha y Pereyra, 2022: 17).

Inicia aquí un derrotero de distintos programas, tanto en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social como en el de Empleo y Seguridad Social, con distintos objetivos, criterios de implementación y alcance territorial. Escapa los límites de este trabajo hacer un recorrido exhaustivo de estas políticas. Especialmente porque, en relación con la concepción como programa de inclusión laboral, nos interesa destacar la creación del Programa de Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja (PRIST-AT),

a partir del cual sí es posible establecer una continuidad, no por concepción sino por el “traspaso” automático de sus personas destinatarias, que alcanza hasta nuestros días.

Creado en 2009 [el PRIST-AT] establecía como destinatarias a las personas sin ingresos formales, sin prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales ni otras políticas sociales (excepto por la AUH y los planes de seguridad alimentaria), y su principal objetivo era promocionar la creación de empleo a través del cooperativismo. (Micha y Pereyra, 2022: 18).

Este último resulta el rasgo distintivo y de abierto quiebre con los programas y planes anteriores, concibiendo el cooperativismo como alternativa de empleo. Sin embargo, esta concepción fue adoptada de forma despareja. Hopp y Lijterman (2019) señalan que, en algunos casos,

encontramos la experiencia que definimos como militancia cooperativista, en la que esta forma de organización del trabajo se consideraba tanto una alternativa laboral genuina como parte de un proyecto de vida colectivo. En el otro, la experiencia de asociatividad forzada o instrumental, en la que la intervención de la política social no logró construir formas de organización del trabajo genuinamente cooperativas ni dejar instalada la idea de una salida conjunta frente a los problemas de empleo una vez concluida la intervención estatal en cuestión (p. 73).

El PRIST-AT se complementó con otras políticas tendientes a fortalecer el entorno de las cooperativas, como el apoyo técnico para su conformación legal o subsidios para la compra de maquinarias. Y también con otras políticas sociales que ampliaron derechos hacia las infancias y vejezes:

destacamos la moratoria previsional (2005) y la Asignación Universal por Hijos (2009). A través del Monotributo Social (2004), se amplió la cobertura de salud y previsión social. La terminalidad educativa, como opción y no como contraprestación, se desarrollaba en los centros receptores y se orientaba a las necesidades de los barrios populares, articulado con el plan Fines (2008) (Parma, 2021: 17).

A su vez, desde la perspectiva de este trabajo, nos interesa destacar la incorporación de la línea Ellas Hacen (EH) en el año 2013. Esta línea específica está fundamentada, por un lado, en una persistente tasa de desocupación sesgada por género incluso en ese periodo de recuperación económica, y, por otro, una evaluación del PRIST-AT realizada a dos años de su implementación, donde se evidenciaba que más de la mitad de quienes percibían el programa eran mujeres, con escolaridad incompleta y varios hijos e hijas a cargo (Amaya Guerrero *et al*, 2018).

Así, el EH se incorporó al PRIST-AT y podían percibirlo mujeres jefas de hogar con tres o más hijos e hijas a cargo, o hijos e hijas con discapacidad, o en situación de violencia de género acreditable (a través de la denuncia policial). También la contraprestación pautada implicaba la incorporación a una cooperativa de trabajo o la terminalidad escolar, en el caso de aquellas que tuvieran sus trayectorias educativas obligatorias interrumpidas (primaria y secundaria). Asimismo, se promovían espacios de formación en temas de género y prevención de las violencias.

Si bien es posible identificar una mirada de género que contribuyó a que estas mujeres se incorporaran como titulares en el programa, esta perspectiva no acompañó su tránsito en las corresponsabilidades que establecía. Así, en muchos casos es posible identificar tensiones entre las obligaciones de crianza de los hijos e hijas con la participación en las cooperativas o en la escolaridad planteada (Amaya Guerrero *et al.*, 2018). Este antecedente resulta igualmente interesante para la mirada adoptada, luego, en el Potenciar Trabajo.

Tanto el PRIST-AT como el EH estuvieron vigentes hasta el año 2018. Durante el período de vigencia alcanzaron a casi 180.000 personas. Se destaca la continuidad luego del cambio de gobierno, en 2015, cuando asume la administración nacional el gobierno de la alianza Cambiemos.

Como señalan Ferrari Mango y Campana (2018),

El programa no solo perdura y se mantiene con posterioridad a diciembre de 2015, sino que se asiste a una ampliación del mismo en lo que respecta a asignación de partidas presupuestarias y ejecución de las mismas, que impacta no solo en una actualización del monto de los ingresos percibidos por los titulares del plan, sino que incluso se verifica una evolución ascendente de la cantidad de beneficiarios del mismo. Es posible adjudicar esta tendencia a un conjunto de factores entre los que se incluyen la sanción de la Ley de Emergencia Social que incluye partidas presupuestarias adicionales para estos programas y la vinculación –no ausente de conflicto– mantenida entre el gobierno, principalmente a través del MDSN, y las organizaciones sociales, que se constituyen en esta nueva etapa –hasta inicios del 2018 con su transformación en el “Hacemos Futuro”– como entes ejecutores, en una búsqueda del macrismo de contención de estos actores frente a un contexto regresivo de ajuste en lo económico y lo social para el conjunto de los sectores más vulnerados (p. 8).

Tal como señalan las autoras, la emergencia de la conflictividad social en las calles a través de masivas movilizaciones de un nuevo agrupamiento de organizaciones –evidenciada en los 7 de agosto, día de San Cayetano– fue el resorte clave para la sanción, en noviembre 2016, de la Ley de Emergencia Social.

Nuevamente, hay una problematización de la cuestión de la desocupación, que creció durante este período, que interpela al Estado a dar resolución desde las políticas públicas. Es también desde organizaciones sociales, algunas con continuidad desde mediados de los noventa y con la experiencia en la organización de las cooperativas vinculadas al PRIST-AT, que se reinstala en agenda.

En esta nueva experiencia y reconversión de los programas de inclusión laboral, se incorpora la concepción de *economía popular*, elemento clave para el análisis de Potenciar Trabajo. De hecho, en 2017 se crea el Salario Social Complementario (SSC) “una transferencia monetaria concebida como un complemento del trabajo en la economía popular, enfatizando la empleabilidad de la persona por sobre la construcción de experiencias de trabajo colectivas” (Macha y Pereyra – OIT, 2022: 19). Quienes podían acceder a este salario debían inscribirse en el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP), creado para tal finalidad.

Si bien hasta el 2018 el PRIST-AT siguió existiendo, el nuevo gobierno, a través del Ministerio de Desarrollo Social, avanzó en distintas disposiciones tendientes a su *(des)colectivización*, como lo caracteriza Ferrari Mango (2021), ya que abandonan progresivamente la perspectiva de las cooperativas como instrumento de política social y de inclusión laboral.

Este proceso concluye, finalmente, cuando se fusionan el PRIST-AT, el EH y otro programa denominado Desde el Barrio, en uno nuevo: Hacemos Futuro (HF). Se cristaliza así un cambio en la política social, dejando atrás el trabajo cooperativo, asociativo y de forma colectiva, con herramientas de promoción para la realización de emprendimientos productivos hacia una política centrada en la generación de las condiciones de empleabilidad de las personas que faciliten su inserción en el mercado laboral. Así, el eje central de la contraprestación requerida en el HF fue la terminalidad educativa, volviendo a un paradigma de transferencia condicionada de ingresos, por fuera de la concepción centrada en la inclusión a partir del trabajo, el empleo y la inclusión laboral.

Como señalan Hopp y Lijterman (2019),

la construcción de la población objetivo de esta nueva política opera sobre el supuesto de que quienes perciben el subsidio no tienen motivación ni voluntad propia para insertarse en el mercado de trabajo, estudiar y así mejorar sus condiciones de vida, por ello se requiere el reforzamiento del control sobre el cumplimiento de las condicionalidades. De ese modo, se desconocen las causas estructurales de los problemas sociales, asociando la desocupación a un problema inscripto prioritariamente en la empleabilidad como condición individualizada (p. 72).

En las elecciones del 2019 ganó la fórmula del Frente de Todos, y cambió nuevamente el signo del gobierno y, con él, la orientación de estas políticas. Así, en marzo de 2020, a días de declarada la pandemia mundial de COVID-19, el HF y el SSC

se unificaron bajo el nombre de Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”. Estos cambios suponen, por un lado, un regreso del protagonismo de las organizaciones sociales y procuran además un refuerzo de las dimensiones con perspectiva de género que se habían incorporado a partir de la línea Ellas Hacen (Macha y Pereyra – OIT, 2022: 19).

El Potenciar Trabajo (PT) recupera en su concepción algunos ejes ya planteados en PRIST-AT, como la existencia de *unidades de gestión* y líneas de financiamiento complementarias tendientes a fortalecer las iniciativas productivas y asociativas de sus destinatarios y destinatarias.

El PT contempla dos tipos de prestaciones: por un lado, el SSC –establecido como un 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil– destinado a los beneficiarios/as en forma individual; y, por otro, subsidios o créditos no bancarios (por ejemplo, a través del programa de Microcréditos) a las unidades de gestión, con la finalidad de promover el desarrollo de los proyectos realizados en el marco del programa.

De acuerdo con la normativa, las personas para ser destinatarias de este programa tienen que estar en una situación de vulnerabilidad social y económica, definidas como “aquellos trabajadores de la economía popular que carecen de los recursos necesarios para cubrir las necesidades básicas de sus familias y se encuentran en un estado de dificultad personal o social para su inserción en el mercado laboral y su integración social” (MDS Resolución, 2021). Como contraprestación, las personas beneficiarias tienen que incorporarse, como mínimo, a un proyecto de alguna de las líneas mencionadas: proyectos socioproductivos, sociolaborales, sociocomunitarios o de terminalidad educativa.

Atendiendo a las tensiones suscitadas en la implementación del PRIST-AT, el PT prevé que las unidades de gestión pueden estar conformadas por organizaciones sociales, universidades y municipios (o el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en ese caso). Estas unidades de gestión tienen que presentar un proyecto, plasmado en un Plan de Actividades.

En términos de este trabajo, la incorporación de proyectos sociocomunitarios, dentro de los cuales se especifican algunos como “tareas de cuidado”, resulta novedoso y distintivo en este tipo de programas de inclusión laboral.

## **Potenciar Trabajo en clave de *cuidados*: entre el reconocimiento y la redistribución**

Como señalamos anteriormente, el PT plantea dos líneas en su implementación: la percepción individual del SSC a las personas en situación de vulnerabilidad social y económica y la celebración de convenios con unidades de gestión que, a través de subsidios o créditos no bancarios, recibirán “una transferencia de fondos para la ejecución de acciones que garanticen y promuevan la implementación, desarrollo y fortalecimiento de los proyectos productivos comunitarios, socio-laborales y/o socio-comunitarios, que se ejecuten en el marco del programa” (MDS Resolución, 2021).

Estas dos líneas dialogan entre sí ya que las personas beneficiarias del PT tienen que incorporarse a, por lo menos, un proyecto llevado adelante por estas unidades de gestión.

Entre las posibles líneas en las que tienen que inscribirse estos proyectos, destacamos los denominados sociocomunitarios, que incluyen: tareas de cuidado; promoción de la salud; deporte, cultura y arte; desarrollo de la soberanía alimentaria; dispositivos de apoyo a la plena igualdad de oportunidades

entre titulares de distintos géneros. La línea de cuidados es una tipología específica de este grupo de proyectos que “supone el reconocimiento del trabajo históricamente realizado, en general, por las mujeres en lo que respecta al cuidado de niños y niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidades, entre otros” (Documento Programa Potenciar Trabajo).

Se visibiliza aquí la cuestión de los cuidados, particularmente de los cuidados comunitarios que, durante muchos años, llevaron adelante las mujeres en sus barriadas, nucleadas en organizaciones sociales, comunitarias y religiosas, y que estuvieron silenciadas e invisibilizadas en la propia concepción de la política social, particularmente en los programas de inclusión laboral que recorrimos.

Conviene, primeramente, establecer algunas referencias sobre lo que denominamos cuidados, entendiendo que este concepto está en debate, construcción y disputa, que las tareas asociadas a los cuidados pueden ser más amplias o estrechas, pero que, en definitiva, como señala Tronto, los cuidados incluyen todo aquello que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese “mundo” incluye nuestra vida, nuestro cuerpo, nuestro ser, nuestro ambiente, todo lo que buscamos entretener en una compleja red que sostiene la vida (Fisher y Tronto, 1990). A su vez, recuperamos de Batthyány (2015) la noción de que este cuidado tiene, necesariamente, tres dimensiones: una material, una económica y otra psicológica.

Nos posicionamos desde una mirada feminista de los cuidados, donde reconocemos que estas tareas recaen principalmente sobre las mujeres, a partir de una injusta división sexual del trabajo que atraviesa todas las aristas de nuestra sociedad. Y, además, entendemos necesario un abordaje interseccional que conjugue el género, la clase y la raza (o etnia), como una trama de desigualdades que, sobre fenómenos concretos, se entrelazan de diversas maneras (Amaya Guerrero y Guerrero, 2021).

A su vez, esta noción del cuidado amplía sus horizontes por fuera de los límites de los hogares y el espacio privado y doméstico y ubica la cuestión en una dimensión social. Así, seguimos a Faur (2014), que introduce la conceptualización de *organización social del cuidado*, señalando que “surge del cruce entre la disponibilidad de instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado y los modos en que los hogares de distintos niveles socioeconómicos y sus miembros acceden, o no, a ellos”. Considera los aportes de Razavi (2007) sobre el *diamante del cuidado* y las cuatro puntas que intervienen: el Estado, el mercado, la familia y la comunidad, pero sostiene que ese diamante tiene características distintas, de acuerdo con los niveles de ingreso, localización geográfica, entre otras cuestiones. Refiere, entonces, a una organización dinámica donde intervienen tanto los efectores de cuidado como quienes demandan esos servicios (Faur y Pereyra, 2018).

En nuestro país, en un contexto donde “las desigualdades sociales son críticas, los mercados laborales resultan insuficientes para la provisión de bienestar y las instituciones del Estado muestran una mayor debilidad, el papel de las familias y de las organizaciones de la sociedad civil cobra mayor relevancia” (Faur y Pereyra, 2018:498).

En concreto, las organizaciones de la sociedad civil –ya sean organizaciones sociales, comunitarias o religiosas, entre otras– materializan este cuidado en distintas iniciativas que asumen de la larga lista

de tareas que contribuye, como dijimos más arriba, al sostenimiento de la vida. Es el caso de jardines comunitarios o espacios de infancia, centros juveniles y de acompañamiento a las trayectorias educativas (apoyo escolar), juegotecas, merenderos y comedores comunitarios (que cobraron una gran notoriedad en el marco de la pandemia de COVID-19).

En estos espacios, muchas veces, se hace evidente la falta de políticas universales de cuidados, especialmente para las primeras infancias, lo que condiciona a las familias, en particular a las mujeres, en sus posibilidades de inserción en el mundo del trabajo remunerado, deteriorando sus ingresos y sus posibilidades de lograr autonomía económica, tal como detallan Faur y Pereyra (2018). Así,

en la concepción del PT, se identifica al cuidado en sus dos dimensiones: como ámbito de trabajo remunerado y como servicio que contribuye a derribar barreras de acceso a otras oportunidades laborales. En el primer caso, es un sector de actividad donde las titulares ejercen su actividad ocupacional y, en el segundo, es un servicio que el programa contribuye a brindar (sea destinado a las propias titulares o a otras personas y familias que lo requieran) (MDS, 2022).

Resulta novedosa, en este tipo de programas de inclusión laboral, la concepción de los cuidados como trabajo, y como trabajadoras a aquellas mujeres que lo realizan. Si bien alcanza principalmente a quienes lo realizan en la esfera pública, comunitaria en estos casos, muchas beneficiarias realizaban estas tareas previamente, pero de forma voluntaria o complementaria a otras contraprestaciones previstas por los programas, generalmente la terminalidad educativa que planteaba HF. Así, hay un reconocimiento en tanto trabajadoras que se robustece con la percepción de un salario a cambio de ese trabajo, el SSC.

De esta manera, “mamá cuidadoras” en jardines comunitarios y espacios de infancia, jóvenes que acompañan a otros en centros juveniles, cocineras y ayudantes de comedores comunitarios pasaron a estar incluidas en este programa y vieron, desde lo simbólico, su labor jerarquizada.

Hay, además, tres elementos ineludibles que contribuyen al análisis de este programa desde la perspectiva de los cuidados. Primeramente, el contexto de ascenso de la lucha del movimiento de mujeres y feminista que, con grandes movilizaciones en el año 2018, instaló el debate sobre la interrupción voluntaria del embarazo en la agenda legislativa y que continuó movilizado por otras demandas, entre ellas las cuestiones relativas a los cuidados.

Luego, y también explicado por el punto anterior dando respuesta a la “cuestión” de género, el nuevo gobierno creó el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades. Desde este ámbito se promovieron distintas iniciativas de gestión, entre ellas, la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, que funcionó desde el inicio hasta el final del gobierno en 2023, con miras a promover la creación de un Sistema Nacional de Cuidados.

El último elemento tiene que ver con que, en marzo de 2020, la pandemia de COVID-19 obligó al confinamiento de las familias en sus hogares y, en el caso de los barrios populares, a “quedarse en el

barrio”. Allí las políticas de cuidado frente al virus fueron comunitarias, así como la provisión de alimentos, medicamentos y artículos de prevención (barbijos, alcohol, etcétera). Se hicieron visibles esas mujeres que, con valentía y convicción, se pusieron el barrio al hombro, no bajaron la olla del brasero, y sostuvieron los comedores comunitarios abiertos, alimentando a todo el barrio, cuya desigualdad en materia de ingresos y habitacional se profundizó con la pandemia.

El riesgo que esa tarea implicaba era extremo. Quedó en evidencia a partir de la muerte por coronavirus de Ramona Medina, militante de La Poderosa, quien sostenía un comedor en el Barrio 31 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). “Con Ramona emergieron las miles de mujeres (principalmente) que sustentan día a día comedores comunitarios ‘arriesgando la vida’”, como ellas mismas dicen. Se hicieron visibles, parte de la agenda pública, e integraron el discurso presidencial y de referentes del ámbito público. La presión de los movimientos sociales por el reconocimiento de estas tareas en este duro contexto logró el pago de un bono de \$5000 (Amaya Guerrero *et al*, 2021). También se plasmó en distintas iniciativas legislativas que buscaron reconocer esa tarea. Aunque sin éxito, el objetivo que buscaban era sostener ese plus para cocineras de comedores comunitarios más allá de la pandemia.

Este “plus”, que pasó a denominarse *Ley Ramona*, se implementó a través de PT. Es decir, se usó el mecanismo existente del programa para que las cocineras de los comedores se registraran en esa función y accedieran a este refuerzo en el cobro.

La perspectiva de los cuidados también se fortaleció en el marco de este programa a través de la formación y capacitación de las titulares, desde la mirada del trabajo de cuidados como posibilidad de inserción en el mundo del trabajo remunerado. Así, se generaron distintas iniciativas articuladas con universidades (como la Universidad Nacional de La Matanza o la Universidad Nacional de San Martín) y con otras dependencias del Estado, como la Dirección Nacional de Adultos Mayores (DINAPAM). También las organizaciones sociales que nuclea diversos proyectos de la línea sociocomunitaria a través de sus unidades de gestión generaron múltiples acuerdos tendientes a la realización de capacitaciones, instancias de formación y encuentros de intercambio (Micha y Pereyra, 2022).

La Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado (MIPC) destaca las “Diplomaturas en Cuidados Integrales” y afirma que

en articulación con la Universidad Nacional de La Matanza, la propuesta formativa de alcance federal se lleva adelante desde el año 2021 con el fin de formar en cuidados a lxs trabajadorxs del Programa “Potenciar Trabajo” que participan en espacios sociocomunitarios de la Economía Popular, así como también reconocer y poner en valor los saberes existentes del campo popular y certificar dichas experiencias.

Entre el año 2021 y 2023, 6.480 personas aprobaron las Diplomaturas en los ejes temáticos de Cuidado de Personas Mayores; Cuidado y Pedagogías de las Infancias en Espacios Comunitarios; Cuidados

y Asistencia de Personas con Discapacidad; Cuidados de la Juventudes y Construcción de Comunidad; Promoción de Derechos con Perspectiva de Género y Diversidad Sexual: Promoción del Trabajo Sociocomunitario; y Promoción del Ambiente y Participación Comunitaria (MIPC, 2023).

Como mencionábamos más arriba, el PT también incorporaba subsidios y créditos no bancarios destinados a las unidades de gestión de los proyectos realizados. Sobre este tema, los datos disponibles indican que, si bien existió financiamiento para insumos, principalmente eso se tradujo en la compra de alimentos para el sostenimiento de comedores y merenderos (Micha y Pereyra, 2022). Aunque provistos por el Estado nacional con alimentos no perecederos, la característica principal de estos espacios es la insuficiencia de alimentos y, por consiguiente, la necesidad de fortalecer los recursos a través de la compra de alimentos frescos mediante rifas, aportes solidarios y otras fuentes.

Según indica el informe de la MIPC,

se otorgaron 100 subsidios de Fortalecimiento a Unidades de Gestión- Potenciar Trabajo-Línea Socio-comunitaria destinados a la compra de equipamiento, insumos y materiales y la asistencia técnica en la coordinación y el seguimiento de los proyectos que fortalezcan el trabajo de cuidado y la organización comunitaria en Jujuy, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Santiago del Estero y Buenos Aires (MIPC, 2023: 28).

Planteado este escenario, y como se vio hasta aquí, podemos afirmar que el desarrollo del programa PT incluye innovaciones, desde la perspectiva de los cuidados, en la concepción de la política social vinculada a la inclusión laboral. Así, el PT se relaciona con la organización social del cuidado, tanto como mecanismo de remuneración de quienes realizan tareas de cuidado como en la provisión de servicios de cuidado, en ambos casos, en el ámbito comunitario. En este sentido, contribuye a la visibilización de estas tareas y de quienes las realizan, principalmente mujeres de los barrios populares. A su vez, ubica a estas mujeres como trabajadoras que perciben un salario a cambio de las tareas que realizan.

Ahora bien, nos interesa observar las cuestiones planteadas en términos de reconocimiento y redistribución, como los refiere Nancy Fraser (2008), en tanto paradigmas populares de la justicia. “El paradigma del reconocimiento se enfrenta a injusticias que interpreta como culturales, que supone enraizadas en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación” (Fraser, 2008: 87).

En este punto el PT aborda el reconocimiento de estas tareas de cuidado, en su concepción y también en la implementación de distintas aristas del programa. Como vimos, la formación y capacitación contribuye a que esas tareas feminizadas se reconozcan como saberes formales, se otorgan “credenciales” para quienes formalizan esos saberes. Credenciales que, además, son otorgadas por las instituciones socialmente aceptadas como del “saber”, universidades principalmente.

Si miramos la cuestión desde la óptica de la redistribución, Fraser (2008) la concibe centrada en injusticias socioeconómicas y enraizadas en la estructura económica de la sociedad. Parte de esa estructura

económica es, indudablemente, la división sexual del trabajo y la responsabilidad que socialmente se atribuye a las mujeres sobre las tareas de cuidado. En términos de Fraser (2015),

el género aparece como una diferenciación similar a la de clase, arraigada en la estructura económica de la sociedad. Principio organizador básico en la división del trabajo, subraya la división fundamental entre el trabajo “productivo” remunerado y el trabajo “reproductivo” y doméstico no remunerado, asignando a las mujeres una responsabilidad primaria en el segundo. El género estructura también la división dentro del trabajo remunerado entre ocupaciones (p. 192).

Sobre este tema, PT no escapa de las lógicas del mercado de trabajo remunerado vinculado a las actividades del cuidado: bajos salarios, informalidad laboral y extensas jornadas no reconocidas salarialmente.

De acuerdo con datos del PT del año 2021, el programa se caracteriza por llegar a una población joven y feminizada: del total de titulares activas/os cubiertas/os por el programa, 63,7% son mujeres; y en relación con la edad, el 70,6% tiene menos de 41 años.

Si se observa la distribución de titulares según la actividad económica en la que se inscriben, el 39,2% lo hace en proyectos sociocomunitarios de cuidado, dentro de los cuales más del 90% son comedores y merenderos. Si se desagregan las personas que participan en estas actividades por sexo, en las ocupaciones del cuidado cerca del 70% son mujeres (68,3%) (Micha y Pereyra, 2022).

Cabe destacar que las condiciones en la que estas actividades se desarrollan, en muchos casos, son de gran precariedad: se cocina a leña, al aire libre, con alimentos que resultan insuficientes y con características nutricionales no adecuadas para las infancias.

Sobre la cuestión vinculada al ingreso, la línea Nexa del PT, que permite a una cantidad limitada de personas beneficiarias acceder a la duplicación de su SSC (el “cobro doble”), fue escasamente destinada a estas actividades. De los datos disponibles, se desprende que alrededor del 20% del total de personas beneficiarias accedieron a esta línea y su escasa incidencia se desprende del propio informe de la MIPC (2023), donde afirma que a partir del Potenciar Cuidados 463 cuidadores y cuidadoras de espacios comunitarios percibieron el incentivo Nexa Potenciar Cuidados.

En este sentido, como sostiene Fraser, es necesario concebir el género como un concepto bidimensional: “contiene una cara político-económica que lo incluye en el ámbito de la redistribución y también una cara cultural-discursiva que lo incluye simultáneamente en el ámbito del reconocimiento” (2015: 193).

Podemos afirmar que, en el caso del programa PT, el aspecto del reconocimiento está planteado en la letra escrita del programa y en las distintas iniciativas promovidas de formación, encuentro y promoción de las actividades realizadas en los proyectos sociomunitarios de cuidado, mientras que el aspecto

de la redistribución está centrado únicamente en términos de la transferencia del SSC a las titulares y el limitado “plus” –tanto en términos de alcance como de ingresos– que significó la Ley Ramona.

## **A modo de conclusión**

Las perspectivas que guiaron los distintos programas de inclusión laboral en las últimas décadas fueron variadas y asignaron distintas responsabilidades a quienes percibían estas transferencias.

En el período reciente, la implementación del Potenciar Trabajo significó la incorporación de una perspectiva que hallamos novedosa: la mirada sobre el trabajo de cuidados.

Así, miles de mujeres que durante años se desempeñaron en tareas de cuidado comunitario, como ser jardines comunitarios, espacios de infancia, juegotecas, comedores y merenderos comunitarios, y otros, pudieron acceder a este programa y reconocer como contraprestación estas actividades que ya venían realizando. También otras se sumaron a realizarlas.

A su vez, esta mirada permitió jerarquizar esos espacios como proveedores de cuidado, contribuyendo a la organización social del cuidado.

Esta perspectiva fue adoptada en un contexto donde el ascenso de la lucha del movimiento de mujeres y feminista se cristalizó e institucionalizó a través de la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades, que impulsó una serie de políticas públicas vinculadas al cuidado. Dentro de ellas se incluyó, también, el Potenciar Trabajo.

También, el contexto de pandemia que caracterizó el primer periodo de implementación del programa contribuyó a visibilizar aún más todas las tareas de cuidado y a jerarquizarlas, al menos en materia simbólica y discursiva.

Destacamos en este recorrido, justamente, los términos del reconocimiento que planteó el programa, acompañado por una escasa redistribución en materia de ingresos para las personas que realizan esas actividades, mujeres, principalmente.

El contexto actual a partir del nuevo gobierno, que promueve el retroceso de las políticas sociales, inaugura un nuevo escenario en los programas de inclusión laboral, donde se presume una vuelta a la perspectiva de “empleabilidad” individual de las personas beneficiarias y la desarticulación de esas tramas comunitarias que se generaron en años anteriores. El reconocimiento conquistado y la escasa redistribución aparece en jaque, las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad en este breve período se agravaron, tal como indica el crecimiento en 13 puntos porcentuales de la pobreza.

Los caminos a seguir por las organizaciones sociales, religiosas y comunitarias que fortalecieron sus actividades de cuidado en este nuevo contexto se están haciendo al andar. Pero sin dudas, será sobre los aprendizajes, experiencias y redes tejidas en el período anterior.

## Referencias bibliográficas

- Amaya Guerrero, R.; Guerrero, G. y Zangaro, M. (2019). Reflexiones sobre el trabajo de cuidados: análisis de la experiencia del programa “Ellas hacen”. *Mediações Revista de Ciências Sociais*, 23(3) (2019), 195-221. Recuperado de <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/index>
- Amaya Guerrero, R.; Guerrero, G. (otoño de 2021). Los cuidados en el territorio. Experiencias comunitarias durante el ASPO. *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, 39, 39-54, edición digital.
- Batthyány, K. (2015). Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales. Serie Asuntos de Género Nro. 124. CEPAL.
- CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile. ONU.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Faur, E. y Pereyra, F. (2018). Gramáticas del cuidado. En J. I. Piovani y A. Salvia, *La Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fernández Soto, S. (julio-diciembre de 2009) Políticas de transferencia de ingresos en Argentina: emergencia, desarrollo y transiciones del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. *Revista de Políticas Públicas*, 13(2), 203-218. Universidade Federal do Maranhão São Luís, Maranhão, Brasil.
- Ferrari Mango, C. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 24, IMESCIDEHESI/CONICET, Universidad Nacional De Cuyo, 163-187.
- Ferrari Mango, C. y Campana, J. (julio de 2018). Del “Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? Informe N° 11 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural.
- Fisher, B. y Tronto, J. (1990). Toward a feminist theory of caring. *Circles of care: Work and identity in women's lives*, 35-62.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 6, 83-99.
- Fraser, N. (2015). *Fortunas del feminismo*. Quito: Traficantes de Sueños.
- Hopp, M. V. y Lijterman, E. (2019). Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal. *Revista Katálysis*, 22(1), 66-79. <https://doi.org/10.1590/1982-02592019v22n1p66>
- Mazzola, R. (2015). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado (2023). 3° Informe Anual.
- Micha, A. y Pereyra, F. (2022). *Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo. Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios*. Buenos Aires. OIT.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2022). Estudio exploratorio sobre los modelos de gestión de cuidados con perspectiva de género en la implementación de programas sociales. El caso del Programa Potenciar Trabajo.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Resolución Ministerial N° 1868/2021.

Neffa, J. C. (2009). El plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En J. C. Neffa, E. De la Garza Toledo y L. Muñiz (comps.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires: CLACSO.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documentos del CEDES*. Buenos Aires. CEDES.

Parma, M. (2020). Asistencialismo, meritocracia y estigmatización: El programa Hacemos Futuro y los cambios de sentido en la política social frente a la exclusión laboral bajo el gobierno de Cambiemos (2016-2019). En R. Mazzola (comp.), *Apuntes sobre desigualdades y políticas públicas distributivas*. Documento de Trabajo N° 7. FLACSO.

Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil: Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Organización de las Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social; Serie Políticas Sociales, 159, 1-84.

Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. United Nations Institute for Social Development.

# AUH, hoy



*Alexia Abaigar\**

El 29 de octubre del 2009, a través del Decreto presidencial N° 1602, se crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (de ahora en más AUH). Mucho se ha debatido acerca del modo en que se estableció la AUH, ya que no se dio el debate en el Congreso. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner venía de una derrota electoral en la provincia de Buenos Aires en las elecciones legislativas de ese mismo año, luego del gran conflicto con el sector agropecuario en 2008 por el proyecto de ley de retención a las exportaciones (la conocida Resolución 125).

Si bien ya venían avanzando en políticas públicas con enfoque de derechos, el gobierno, ante la inestable situación política, avanzó con esa medida mediante decreto.

La AUH modifica la Ley N° 24714 que establece el régimen de Asignaciones Familiares creando un subsistema no contributivo destinado a niños, niñas y adolescentes cuyo grupo familiar se encuentre desempleado o que trabaje en la economía informal. Es decir, amplía el universo de sujetos destinatarios de esa política social. Se dispuso a la ANSES como organismo de aplicación depositando a uno de los tutores/as mensualmente el 80% del monto de la asignación, dejando un 20% restante que se paga a fin de año una vez que se demuestre que el niño/a asistió a la escuela y realizó los controles de salud correspondientes a su edad.

\* Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA), Maestranda en Políticas Sociales. Actualmente directora de Sensibilización y Promoción de Derechos en el Ministerio de Mujeres y Diversidad de la PBA. Experiencia en diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de género.

En 2011 se amplía la AUH con la creación de la Asignación Universal por Embarazo (AxE), que contempla a las mujeres en su período de gestación con la condicionalidad de realizar, para el cobro del 20% restante, los controles de salud pertinentes.

Muchísimos son los debates que han surgido alrededor de la AUH, medida vigente aún hoy en día. Amada y odiada en igual medida al menos desde los discursos que circulan en los medios, la realidad es que ninguna propuesta política, de la ideología que sea, pudo y puede ignorarla. Tal fue así que en el 2015 durante la campaña de Mauricio Macri a presidente, quien finalmente llegó al poder, se tuvo que comprometer a seguir garantizando derechos como este, adquiridos en períodos presidenciales anteriores.

En un país como Argentina donde hay un alto porcentaje de niños pobres e indigentes, la necesidad de medidas paliativas está constantemente en auge y también lo estuvo en el momento de la creación de la AUH.

Según palabras de Oszlak y Gatman,

La agenda estatal suele reflejar las cuestiones socialmente problematizadas que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles (nacional o subnacionales) y poderes (ejecutivo, legislativo o judicial). El estado existe en tanto y en la medida en que tenga cuestiones por resolver, las que por lo general no pueden ser solucionadas por ningún otro actor individual o colectivo (Oszlak y Gatman, 2007: 79).

Más allá de las críticas que pudo recibir por diversos motivos, ya sea por el modo de su implementación, las condicionalidades, los montos, etc., la resolución de la cuestión social de la pobreza en la infancia era una temática presente en la agenda y aún más desde la crisis económica del 2001. Para el gobierno de aquel momento fue claro que debía ocuparse de brindar alguna respuesta. El autor Luis Aguilar Villanueva (1992) entiende los problemas de la política como construcciones sociales, y reflexiona acerca de las acciones de gobierno en clave de agenda:

La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. Ellas dan el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro. En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide, decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención (Villanueva Aguilar, 1992: 28).

Para el análisis de cualquier política social es indispensable detenerse en la construcción del sujeto destinatario: niños/niñas y adolescentes en situación de pobreza. Para ello tomaremos el trabajo de

Roxana Mazzola (2015) que hace un recorrido histórico por las intervenciones del Estado respecto de la cuestión social de la infancia y la evolución de los derechos de las niñeces en el plano nacional. La autora implementa una metodología de clasificación de paradigmas en su interrelación con los modelos políticos de cada período de gobierno; ellos son: paradigma de la situación irregular; normalización de la infancia; protección restringida y el que corresponde con la aparición de la AUH que va de 2003 a 2015 de la protección ampliada de la infancia.

Este paradigma contempla un enfoque de derechos que incorpora la Convención Internacional de los Derechos del Niño y coloca al Estado en un rol de nivelador de inequidades a nivel nacional. En un país federal como Argentina, en general y en particular, con la cuestión de la niñez se avanza de manera muy heterogénea según cada jurisdicción, es decir, las intervenciones varían según la provincia y el municipio donde cada sujeto destinatario habite.

La definición del sujeto de la política social de la AUH trae aparejada la discusión en torno a la universalidad vs. la focalización. Las políticas neoliberales de los noventa extendidas en toda la región, no solo en Argentina, utilizaron la focalización como medida paliativa de los efectos de la crisis que ellos mismos alentaban a partir de las privatizaciones, de la desregulación de la economía con su consiguiente efecto, como altos índices de desempleo, procesos inflacionarios, etc. De esta manera, lograron “segmentar” focos de conflicto dirigiendo políticas específicas que no atacaban la raíz de los problemas, pero sí intentaban contener el estallido social. El neoliberalismo arremetió contra la capacidad organizativa de la sociedad, denostó a los gremios y puso en el foco de la escena el paradigma del merecimiento. Eran pobres quienes no se esforzaban, quienes de alguna manera con esa actitud elegían serlo. La AUH, en su espíritu de universalidad a partir de la ampliación del espectro de cobertura de las asignaciones, logra acciones redistributivas,

Incluso concebida con particularidades perfectibles, con esta política se manifiesta el pasaje de una concepción de justicia distributiva como justicia de mercado, a una concepción un poco más cercana a la noción de justicia redistributiva (Mazzola, 2015: 56).

Por su parte, Danani (2017) también aporta al debate entre universalismo y focalización deteniéndose en el sujeto de la política universal: si el universalismo alcanza a un “todos”, ese todos también alude a un sujeto individual; por ende, las políticas universales van de la mano con una concepción de ciudadanía. La AUH fue una de las grandes banderas del gobierno kirchnerista en todos sus períodos, aunque debemos aclarar que, si bien es una política dirigida a los niños/niñas/adolescentes, la estrategia discursiva y mediática se centró en la mujer como beneficiaria (indirecta) de la asignación. La universalidad en las políticas, entonces, requiere una fuerte capacidad de disputa de sentidos. En palabras de Danani:

Al universalismo, en cambio, se llega por la política, porque sólo un proyecto político puede reconstruir un problema y su solución, como generalidad; sólo la deliberación y la lucha política pueden producir aquella interpelación que constituya al sujeto social y político que lo comprenda (Danani, 2017: 91).

A pesar de que ya han pasado 15 años desde la sanción del decreto, su valoración es muy dinámica y oscila según las propias tendencias de las ideologías imperantes y especialmente por el concepto de pobreza vigente en cada época.

Otra gran dicotomía en torno a la cuestión de la pobreza entendida como modelos de gobierno es el par igualdad de posiciones vs. igualdad de oportunidades. Podríamos, por ejemplo, establecer el paralelismo con las concepciones de socialdemocracia versus liberalismo. O para ejemplificar más claramente en nuestro país, gobiernos de tinte populistas y gobiernos neoliberales, respectivamente. Hoy en día es una discusión muy vigente ya que nos encontramos desde hace pocos meses bajo un gobierno “autopercebido” liberal, que constantemente pregona la libertad, cuando en los cuatro meses que lleva de gestión solo ha avanzado en detrimento de derechos sociales que garantizan justamente las libertades de los individuos. Dubet (2012) caracteriza ambos modelos con sus ventajas, desventajas y posibilidades. La igualdad de posiciones busca reducir las desigualdades estructurales marcadas por la etnia, el sexo, la clase social, la formación, la edad, etc., entendiéndola como un modelo de justicia social. Fue impulsado en un principio por el movimiento obrero en la lucha por la ampliación de la seguridad social. La igualdad de oportunidades, por su parte, se centra en el individuo y su posibilidad de la movilidad social a partir del mérito propio. Lo hace a partir de reducir las discriminaciones, pero ignorando las desigualdades estructurales presentes en toda sociedad.

Además del movimiento obrero, el feminismo es otro actor clave que ha hecho grandes aportes en la comprensión de las desigualdades sociales basadas en el sistema sexogenérico. En lo que respecta a la AUH, ha sido criticada incluso por algunos sectores del feminismo por reforzar los roles de género cristalizando la sobrecarga de tareas de cuidado. Esto tiene que ver con que se prioriza el cobro de la asignación por parte de las madres y así se institucionaliza que sean ellas quienes deban garantizar la escolaridad y los controles de salud de sus hijos/hijas. Desde nuestra mirada consideramos que esa sobrecarga es algo que de todas maneras sucede, pero la AUH les habilita cierta autonomía económica que en muchos casos si no fuese por esta medida no ocurriría.

La desigualdad de género muchas veces es olvidada en la formulación de políticas públicas, ya que no se tiene en cuenta, por ejemplo, la desigualdad que hay al interior de los propios hogares a partir de la brecha salarial, que deja a las mujeres en un 35% por debajo de los varones. Si bien en los últimos años hemos vivenciado no solo en nuestro país sino también a nivel mundial una avanzada en materia de visibilización de las problemáticas de género y sus consecuentes acciones, aún estamos muy lejos de acortar dichas brechas. Silvia Levin (2013) analiza el género en las políticas públicas:

Subrayamos, entonces, que el género no constituye una categoría aislada ni una perspectiva suplementaria de otras para analizar los procesos políticos, sociales, económicos, culturales y simbólicos. Está inmerso en la trama de todas las relaciones sociales y en la medida que lo visualizamos podremos dar cuenta sobre la forma en que todos esos procesos estructuran esas relaciones (y viceversa) y actuar para transformarlas (igualdad/desigualdad/más igualdad); si lo negamos, también está, pero naturalizado y perpetúa las desigualdades (Levin, 2013: 41).

La autora se refiere a la AUH como una transferencia condicionada de ingreso (TCI) y, pensando en su impacto real, considera que si bien ha generado un aumento en los ingresos económicos de las familias destinado a las niñeces, no ha logrado reducir las brechas de las desigualdades de género imperantes. Por esto mismo, volviendo a la discusión de los modelos de igualdad de posiciones e igualdad de oportunidades, afirma que la política debería poder combinar ambos enfoques, ya que la estrategia de las TCI es insuficiente para confrontar la pobreza provocada por la desigualdad de género.

Son muchos los desafíos a futuro que deben enfrentar quienes tengan la responsabilidad de llevar adelante y profundizar los alcances de la AUH y es muy vasto también el camino recorrido. Los actores y las instituciones involucradas en esta política de alcance nacional son muchas: ANSES como organismo de aplicación, las políticas desarrolladas en los niveles nacionales como el Ministerio de Educación (hoy devenido en Secretaría) y de Salud, el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, las dependencias de educación y salud de cada provincia y cada municipio, entre otros (Mazzola, 2015). Esto habla de la inmensa territorialidad que esta política conlleva, moviliza sectores, actores, etc. Los certificados de asistencia de las escuelas para el cobro del 20% anual, los conflictos que eso representa para autoridades educativas cuando efectivamente no pueden dar cuenta de esa asistencia, pero saben lo que implica no firmar la constancia, lo mismo sucede con las salitas de barrio y los controles de salud.

Además de las limitaciones mencionadas anteriormente, se debe poder dar un paso más allá para volver a centrar la mirada en las niñeces y juventudes para no hacerlo desde la mirada adulta con nuestras prácticas y sentires. Ampliar el horizonte de derechos y garantizar espacios para que ellos/ellas se organicen y puedan hacer escuchar su propia voz, como en los centros de estudiantes o en clubes barriales. En palabras de Mazzola:

El interés superior del niño, principio vital de la Convención, es interpretado, en general, de manera adultocéntrica y, muchas veces, etnocéntrica, bajo un modelo occidental marcadamente individualista. En este marco como afirma Cussianovich (1994), se hace cada vez más necesario hacer el tránsito desde la doctrina de protección integral de la Convención hacia una doctrina de protagonismo infantil y juvenil efectivo (Mazzola, 2015: 67).

## Referencias bibliográficas

- 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. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, (71).
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, 37. Facultad de Ciencias Sociales - UBA.
- Dubet, F. (mayo-junio de 2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Nueva Sociedad*, 239.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. R. Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social*. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Fraser, N. (agosto-diciembre de 2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 6.
- Levin, S. (2013). El género en las políticas públicas: ¿una opción o una obligación? *Cátedra Paralela*, 10, 40-64. <https://doi.org/10.35305/cp.vi10.134>
- Mazzola, R. (2022). Infraestructura del cuidado. Conceptualización, balance y perspectivas. *Papeles de Coyuntura* de FLACSO Argentina.
- Mazzola, R. (2015). Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina (caps. I y V). Buenos Aires: Prometeo.
- 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, 79-110.
- Scribano, A. (2008). Lluve sobre mojado: pobreza y expulsión social. En M. I. Bertolotto y M. E. Lastra (comps), *Políticas públicas y pobreza: en el escenario post 2002* (pp. 37-59). Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Villanueva Aguilar, L. (ed. y estudio introductorio) (1992). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

# La problemática habitacional en la CABA

## El “690” y su incidencia en el acceso a la vivienda de los sectores más vulnerables de la ciudad en la pospandemia (2020-2023)



*M. Carolina Ward\**

### Introducción

El Programa Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional (PAPSVH), también conocido como “el 690” o “subsidio habitacional” es una política pública focalizada y definida por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) la cual se implementa en el territorio de la Ciudad (desde 2006) y que tiene como objetivo mitigar la vulnerabilidad habitacional de personas que se encuentran en situación de calle dentro del ámbito de la CABA.

En la Ciudad de Buenos Aires conviven (bajo la dualidad de caos-armonía) la formalidad con la informalidad. Tienen una relación intrínseca y constante. Así como la ciudad ofrece un abanico de oportunidades a las personas que la habitan y transitan, también les plantea una serie de problemas vinculados a las oportunidades de acceso y distribución de derechos básicos (consagrados tanto en el ámbito nacional como el internacional) como ser la vivienda, trampolín para el ejercicio de otros tan fundamentales como este. Este trabajo buscará aproximarse a un análisis de las principales problemáticas vinculadas a la operatoria, implementación y evaluación del Programa Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional y su articulación con otros programas. Estas problemáticas inciden directamente sobre el impacto que esta política tiene sobre la emergencia habitacional que

\* Integrante de equipo de investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza (UnLaM), docente y empleada pública en Área de Emergencia Habitacional de la Dirección de Vivienda y hábitat de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

atraviesan los sectores más vulnerables de la Ciudad: las personas en situación de calle y sobre la posibilidad de acceso a una vivienda digna.

En otras palabras, el PAPS VH plantea una serie de inconvenientes en su funcionamiento que dejarían entrever que “la calle sí es un lugar para vivir” en tanto las políticas de asistencia habitacional resulten ineficaces para garantizar el acceso a una vivienda adecuada a personas y familias en situación de calle.

En el presente trabajo, se analizan los principales aspectos de la política pública en pos de determinar si su funcionamiento e implementación retroalimentan y/o generan mayores desigualdades. Se hará foco en el papel que el gobierno subnacional adquiere en la redistribución. Para ello, se realizó una revisión normativa y bibliográfica sobre la problemática. Se tomaron como ejes de análisis fuentes primarias y secundarias (informes de gestión y evaluación del propio GCBA e informes de organismos públicos y OSC).

El desafío de tratar la problemática habitacional de personas en situación de calle en la pospandemia es evitar abordarla desde la dimensión “pobreza” (como carencia de recursos económicos, opuesta a la idea de bienestar) sino pensarla desde la desigualdad (en términos de justicia), o sea correr la lupa del tratamiento meramente técnico y cualitativo, ya que no basta solo con reducir la cantidad de personas en calle mejorando las condiciones económicas inmediatas, sino que se trata de una cuestión política vinculada a la justicia social y a la redistribución del ingreso que requiere un abordaje amplio, integral e intersectorial, con acciones de corto, mediano y largo plazo.

Transformar estas situaciones de extrema vulnerabilidad requieren de políticas públicas que reconozcan a este grupo poblacional como sujetos de derechos y de acciones dirigidas a tal fin.

Ante todo esto, resulta de interés conocer cómo incide esta política pública en la protección al acceso a la vivienda adecuada de los sectores más vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires y de qué forma impacta en el bienestar de este grupo poblacional.

## Marco normativo y legal

Para la formulación del presente trabajo se han tomado en consideración como antecedentes normativos a nivel internacional los contenidos de la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad<sup>1</sup> (2012) que amplía el enfoque tradicional centrado en la mejora de la vivienda/barrio para abarcar la calidad de vida a escala ciudad (siendo esta definida como el ámbito para la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales), y promueve la protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad.

<sup>1</sup> Cabe agregar que este documento tiene un apartado referido al Derecho a la Vivienda (Parte III, Artículo XIV), en donde refiere que los gastos destinados a la vivienda deben ser soportables de acuerdo a los ingresos (pto. 1), que se debe dar prioridad a los grupos vulnerables en las leyes, políticas y programas habitacionales (pto.3), que deben garantizarse medios jurídicos frente a desalojos, y deben regularse los alquileres de inmuebles (pto. 7), entre otros.

Así también, se examinaron los principales puntos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) la cual en su objetivo N° 11.1 compromete a los estados a trabajar en pos de “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles al 2023” (p. 24).

A nivel nacional, la Constitución de la Nación Argentina, en su artículo 14 bis incluye dentro de los derechos de la seguridad social el acceso a una vivienda digna; y, a nivel local, en el ámbito de la Ciudad, el artículo 17 de la Constitución establece el deber de desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. En el mismo sentido, el artículo 31 de la Constitución garantiza a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, y establece la obligación del Gobierno de resolver de manera progresiva el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

En el año 2010, la legislatura porteña sancionó la Ley N° 3706 la cual trata sobre la protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. Si bien la legislación representó un gran avance para establecer obligaciones y compromisos al gobierno de la Ciudad con uno de los sectores más vulnerables de ella, no se visibilizan acciones concretas que representen una solución para este grupo. El Instituto IDEAS, en su informe acerca de legislación sobre gente en situación de calle (Contreras del Olmo et al, 2020), así lo expone:

Concretamente en la realidad no se visualiza su aplicación y consiguiente ejecución. Una de las mayores críticas que recibe esta ley, desde diversos sectores políticos, [...] es que la ley no se ve reflejada en políticas públicas efectivas. El relevamiento anual de las personas en situación de calle y en riesgo de estarlo, realizado por parte del Gobierno, es denunciado por no ser más que un conteo superficial con serias irregularidades. Esto impacta, a su vez, en la posibilidad de llevar a cabo políticas públicas que representen una verdadera solución para estas personas, ya que el gobierno desconoce el escenario que enfrenta (p. 2-3).

Asimismo, la Ley N° 3706 establece obligaciones para el gobierno de la Ciudad: a) la remoción de obstáculos que impidan a las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle la plena garantía y protección de sus derechos; b) la promoción de una cultura y educación basadas en el respeto y solidaridad entre todos los grupos sociales; c) la integración al presupuesto anual de partidas destinadas a la política pública y programas dirigidos a las personas situación de calle y en riesgo a la situación de calle; d) y la realización de un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos.

Por último, el Decreto N° 690 del año 2006 el cual da origen al PAPS VH fue modificado parcialmente en sucesivas oportunidades a través de diferentes resoluciones y decretos.<sup>2</sup> Las últimas modificaciones se realizaron en mayo de 2023 a través del Decreto N° 155/2023. Ese mismo mes se derogó la reglamentación del programa (Res. 264/23), por lo que actualmente no rige ninguna reglamentación oficial. Con el Decreto 155/23 se introdujeron modificaciones en la denominación del programa, en los montos, en los requisitos, en la periodicidad del pago, en la forma de incorporación al programa, en el uso para el que pueden destinar el dinero, y en las corresponsabilidades por parte de los beneficiarios.

## Marco teórico y conceptual

Se entiende por personas en situación de calle a aquellas personas solas o grupos familiares que se encuentren en inminente situación de desamparo habitacional, o se hallen transitoriamente sin vivienda o refugio por causa de desalojo judicial u otras causas (Decreto 690/06). El GCBA incluye dentro de este grupo poblacional a las personas que utilizan la red de alojamientos del Programa de Asistencia Integral a los Sin Techo, o sea los alojados en los Centros de Inclusión Social. En sintonía con el Informe de Comisión del Instituto Patria “Personas en situación de calle” (2016) la condición “situación de calle” es la forma más extrema y visible de la vulnerabilidad social. Bajo esa condición se conjugan una multiplicidad de elementos que restringen a las personas de sus derechos fundamentales, y que no solo implican la vivienda. La carencia de una vivienda responde a diversas situaciones problemáticas que se interrelacionan: económicas, laborales, familiares, de salud, migratorias, entre otras. La composición de este grupo es heterogénea e inestable: hombres solos, mujeres solas, mujeres con niños, adolescentes solos, personas mayores, familias, parejas.

El derecho universal a una vivienda digna y adecuada es uno de los derechos humanos centrales en la vida de las personas, que cobra vital importancia en los procesos de inclusión social y en la construcción de ciudadanía. La vivienda no alude exclusivamente a contar con un techo donde resguardarse y desarrollar la vida personal o familiar, sino también a una dimensión ordenadora de la vida en sociedad y un punto de partida para el ejercicio de otros derechos como la salud, la educación, el trabajo, entre otros (DPC, 2023). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales define una serie de características que debe tener una vivienda adecuada: a) seguridad jurídica en la tenencia (contar con garantía legal ante hostigamientos, amenazas, etc.); b) disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura (una vivienda adecuada debe tener servicios indispensables para la salud, seguridad, comodidad y nutrición); c) gastos soportables (los gastos del hogar no deben impedir ni comprometer la satisfacción de necesidades básicas); d) habitabilidad (debe ofrecer protección a sus ocupantes de inclemencias del clima y de otras amenazas para la salud); e) asequibilidad (dar prioridad en el acceso a ella a grupos especialmente vulnerables); f) lugar (debe estar en una ubicación accesible que permita el acceso a opciones de trabajo, salud, educación y otros servicios sociales y esté

<sup>2</sup> Otros decretos que la modificaron fueron los siguientes: 960/08 (reglamentado por N° 1554/08) y 167/11.

libre de contaminación) y la g) adecuación cultural (se debe permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda).

Por su parte, Oszlak y O'Donnell (1995) afirman que toda política pública es una toma de posición por parte del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. En la lucha por el suelo urbano, y por todo lo que se emplace sobre él, el gobierno de la Ciudad se ha posicionado de una forma particular para resolver esta cuestión. El Programa 690 expone la toma de posición del GCBA sobre la disputa por la apropiación y usufructo del suelo urbano por parte de diferentes actores. Vivimos en una sociedad mercantilizada, con ausencia de políticas de control sobre el mercado inmobiliario, con una especulación financiera voraz, y donde son los sectores económicamente dominantes los que van configurando (de acuerdo a sus intereses y prioridades) la Ciudad, desplazando a los sectores sociales más vulnerables. Como producto de la desigual estructura social, los sectores populares deben adoptar diferentes estrategias habitacionales para ocupar los distintos espacios urbanos de acuerdo con sus escasas posibilidades (DPC, 2023), y “lo que queda” por fuera de esa configuración, en general, no son espacios aptos para vivir dignamente.

En este sentido, ampliaremos la idea de ocupación y uso del espacio urbano ligada a la tenencia de una vivienda o propiedad sobre un terreno con el concepto de derecho a la ciudad. Este refiere al derecho a la vida urbana, a que todos los grupos sociales tienen derecho a vivir y disfrutar de un entorno seguro, adecuado e inclusivo que permita el desarrollo personal y colectivo. Lefebvre (1968) plantea que este derecho se manifiesta como una forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados con el derecho a la ciudad. En otras palabras, este derecho reconoce a una ciudadanía activa en la construcción de ciudades democráticas, participativas y equitativas. El informe de la Defensoría del Pueblo (2023) detalla las implicancias de este derecho:

El derecho a la ciudad apunta a la inclusión de los derechos al trabajo y a la asociación sindical, a la seguridad social y a los derechos de alimentación, salud, educación y vivienda, como así también, a los servicios sociales de agua potable, energía eléctrica y transporte público. Además, a la información, la organización, manifestación y la participación política y el acceso a la justicia. A su vez, incluye el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a las personas migrantes (2023: 8).

Si bien este derecho fue reconocido en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) como un derecho colectivo e interdependiente de los demás derechos humanos, y fue concebido en especial para los sectores sociales más vulnerables y desfavorecidos, no fue incorporado explícitamente en nuestro ordenamiento jurídico. Cabe aclarar que la Ley N° 3706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle en su redacción original incluía (en el art. 5) una

definición sobre el derecho a la ciudad, pero el mismo fue vetado por el ejecutivo porteño sin proponer ni incluir una definición alternativa.

## **Caracterización de la política pública**

El Programa Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional es una política pública de transferencia monetaria condicionada que se implementa a nivel local, en la Ciudad de Buenos Aires, para brindar atención a familias y personas solas en situación de calle, con el objeto de ofrecerles, mediante un subsidio, apoyo habitacional a quienes se encuentren transitoriamente sin vivienda o techo/refugio. La autoridad de aplicación es la Dirección General de Atención Integral Inmediata dependiente de la Secretaría de Inclusión Social y Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este programa tiene como población objetivo a todas las familias o personas solas que se encuentren en situación de calle efectiva (y comprobable), entendiéndose como tal a aquellas que se encuentren en inminente situación de desamparo habitacional, o se hallen transitoriamente sin vivienda o refugio por causa de desalojo judicial u otras causas (Decreto 690/06). Si bien el texto no lo menciona, se excluye de este universo a las personas en situación de calle que se encuentren por fuera de la CABA.

La categoría “beneficiario” se obtiene siempre y cuando, además, reúnan ciertas condiciones sociohabitacionales como ser a) la carencia real de una vivienda o refugio, b) “estar efectivamente en situación de calle”, c) los miembros del grupo familiar deben ser –al momento de inicio del pedido– residentes de la Ciudad (con una antigüedad mínima de dos años consecutivos), d) el ingreso total de la familia no debe superar el monto de la Canasta Básica Total (CBT) familiar fijada por el INDEC, e) la situación de empleo de los miembros del grupo familiar: no puede existir trabajo registrado en ninguno de ellos, f) estar inscripto en el Registro único de beneficiarios (RUB), g) exhibir documentación reglamentaria, la cual no está especificada en el Decreto. Por lo tanto, según estos requerimientos, quedarían excluidas las personas o familias en situación de calle que no puedan demostrar residencia en la Ciudad por dos años, beneficiarios de otros programas sociales de transferencia monetaria que sumados superen la CBT, jubilados y pensionados, personas que sean alojadas provisoriamente por familiares/amigos, personas que transitan la calle desde el AMBA, entre otros.

A través de este programa, los beneficiarios acceden a un subsidio de carácter dinerario y transitorio que debe ser utilizado con fines habitacionales, razón por la cual, el dinero otorgado tiene que encontrarse destinado a cubrir gastos de alojamiento (alquiler de hotel, pensión, casa familiar) o la obtención de una solución habitacional estable (art. 10). Según lo menciona el artículo 3, es “un apoyo económico (...) que tiene como objetivo contribuir a que las personas beneficiarias del programa superen la situación de vulnerabilidad”. Como se menciona en dicho artículo, es una contribución monetaria complementaria a otros posibles ingresos económicos. Este incentivo no garantiza la cobertura total de los montos de alquiler de un alojamiento.

Para la postulación al Programa es necesario reunir cierta documentación como ser los DNI del grupo familiar; un informe social realizado por personal del Programa Buenos Aires Presente (BAP) o por un/a trabajador/a social que conozca la situación y pueda acreditar el contexto de vulnerabilidad que atraviesa el grupo familiar; y, por último, un presupuesto del sitio en el que la persona va a alquilar. Por lo tanto, la persona en situación de calle es quien debe autogestionarse el acceso a una vivienda.

Por otro lado, para ser beneficiario “activo”, las personas deben cumplir con una serie de obligaciones y corresponsabilidades: la primera, rendir mensualmente el comprobante de pago del alquiler a través de la página web del Ministerio o mediante las oficinas existentes; en segundo lugar, en materia de protección de la salud, la normativa exige la realización de controles periódicos de salud de personas embarazadas, niños, niñas y adolescentes, personas mayores y con discapacidad; la tercera, en relación con la educación, procura que se garantice el acceso y permanencia de los niños a la escuela. Por último, en la última modificación se incorporó al decreto la obligación de tener que realizar cursos de formación y capacitación para acceder a un empleo, que estén reconocidos y/u ofrecidos por la Dirección General de Desarrollo e Inclusión Social. La suspensión del pago se realiza de forma automática por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones o corresponsabilidades.

## **Caracterización de la problemática**

La desigualdad es uno de los componentes estructurales de nuestra sociedad y posee un carácter multidimensional (de ingresos, de acceso a servicios básicos, de género, territorial, etc.). Como consecuencia de la pandemia, hubo un incremento de las existentes al interior de la Ciudad más rica del país: Buenos Aires. Esto último quedó en evidencia con la segregación territorial y, con ella, la alta precariedad urbana y habitacional que atraviesan extensos sectores que la componen. Si bien las desigualdades territoriales son históricas, durante la pandemia quedaron expuestas las graves dificultades que atraviesa la política pública para garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna y a un hábitat sostenible para los grupos más vulnerables de esta Ciudad. Durante ese período, el Estado tomó decisiones para revertir esta tendencia, con políticas redistributivas, pero la complejidad de la problemática habitacional de la Ciudad amortiguó su impacto.

Los efectos socioeconómicos de la pandemia fueron devastadores sobre todo para los sectores más vulnerables de la Ciudad. La imposibilidad de trabajar y generar ingresos provocó un aumento de la pobreza, muchas “nuevas familias” tuvieron que ser asistidas por el Estado. Las personas en situación de calle durante la pandemia estuvieron bajo el resguardo de dispositivos de alojamiento, los cuales aumentaron sus plazas pese a no estar preparados para recibir tanta gente. Con el levantamiento del DISPO (Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio), y por la falta de condiciones de habitabilidad de los Centros de Inclusión Social, muchas personas volvieron a habitar las calles. A ellos, se les sumaron nuevos pobres incrementando el número de personas en calle. Según datos oficiales provenientes de los relevamientos

censales de personas en situación de calle,<sup>3</sup> para mayo de 2021 había 2573 personas bajo esa condición, para abril de 2022 unas 2611 personas y para abril de 2023, unas 3511. Estos últimos datos publicados por el propio GCBA difieren de los proporcionados por el Relevamiento Nacional de Personas en Situación de Calle (ReNaCALLE)<sup>4</sup> de diciembre de 2023, donde se registra un total de 9440 personas en situación de calle, de las cuales el 85% se encontraba en la CABA (las que hacen una suma de 8028 personas). A su vez, se tiene como antecedente el Censo Popular de Personas en situación de calle, que en su última publicación de 2019 dio cuenta de 7251 personas en calle en la CABA, cifra que también difiere ampliamente con la publicada por el GCBA para dicho año.

En cualquiera de los escenarios, se produjo un incremento de la cantidad de personas en situación de calle, el cual está íntimamente relacionado con las consecuencias de la crisis social y económica post pandémica y con el crecimiento de los índices de indigencia y pobreza de la Ciudad.

Como se mencionó anteriormente, las personas que se encuentran en “situación de calle” conforman un conjunto poblacional atravesado por diferentes tipos de vulnerabilidades que guardan una intrínseca relación. La más visible de ellas es la habitacional, por estar expuestos a habitar espacios públicos. La situación de calle es una de las mayores manifestaciones de la vulneración del derecho a la ciudad. Oszlak (1983) afirma que acceder a este derecho no requiere de gozar de la condición de “propietario”, sino del goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de una vivienda: educativas, recreativas, de salud, laborales, de accesibilidad al transporte y servicios públicos y de infraestructura urbana, etc. Por ello, atender a la problemática habitacional de las personas en situación de calle implicará no solo el fortalecimiento de políticas habitacionales sino también de otras políticas complementarias.

Por último, cabe destacar que en el marco de la lucha por ese derecho hay intereses contrapuestos, que requieren de la intervención del Estado como garante del bienestar de los grupos más vulnerables. Históricamente, las clases altas han trabajado en la restricción al acceso a la ciudad de los sectores populares, por ejemplo, restringiendo el acceso de este grupo al mercado de viviendas. Como acción contrapuesta a esta tendencia, debieran de existir políticas públicas que den acceso a la ciudad a los más vulnerables, como por ejemplo los procesos de integración social y urbana de villas, los planes de construcción y otorgamiento de viviendas sociales, la incorporación de viviendas ociosas al mercado inmobiliario, entre otras. Por lo tanto, toda iniciativa estatal dirigida a tratar la estructura de ocupación del espacio es vista con recelo por los sectores más concentrados de poder, que pugnan por imponer la idea de que las personas deben “merecer la ciudad” (bajo un ordenamiento ideológico burgués) y no lo tratan como un derecho innato a la condición de ciudadano (Oszlak, 1983).

3 El último relevamiento fue realizado en abril de 2023. Se pueden obtener los informes anuales de resultados y aspectos metodológicos en <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=10872>

4 Fue un relevamiento realizado por organizaciones sociales, implementado en once ciudades del país. Iniciativa que responde a la Ley N°27654 de Situación de Calle y Familias sin Techo, reglamentada en el 2023 por el Gobierno nacional. Si bien establece que es el Estado nacional quien debe realizar un relevamiento específico cada año, fueron las organizaciones las que impulsaron la iniciativa de la realización del primer ReNaCalle.

## **Análisis de la política pública: operatoria, implementación y evaluación**

Desde su génesis, esta política se mantuvo en formato “decreto”. No existe publicado un documento de diseño donde se puedan observar explícitamente los nudos problemáticos sobre los que se busca intervenir, ni los objetivos y metas planteados, así como tampoco se accede al plan de acción ni a la evaluación diagnóstica. La falta del formato documento de diseño invisibiliza la dimensión operativa de los conceptos que el decreto detalla. Sin embargo, esto no quiere decir que no exista un “modus operandi”, el cual en general está relacionado con los lineamientos del gobierno de turno. Cabe destacar que los años a ser analizados en el presente trabajo corresponden al mandato de Horacio Rodríguez Larreta.

Asimismo, dicha ausencia representa, también, un obstáculo para el análisis de su evaluación. En relación con esto, cabe destacar que las Evaluaciones del Proceso y Resultados de Implementación del Programa figuran junto a los resúmenes de ejecución del Programa publicados por la Dirección General de Contaduría del GCBA<sup>5</sup> año a año (con excepción del año 2020, donde no figura la evaluación, solo aparece el resumen de ejecución), bajo la denominación Programa 43 – Asistencia familias alta vulnerabilidad social, en el tomo correspondiente a la Oficina de Gestión Pública (OGEP), dentro de las Cuentas Anuales de Inversión.

Este caso no se ajusta al denominado “ciclo ideal de la política pública”; por el contrario, reafirma la idea de Lindblom (1992) sobre que el proceso de la política pública es complejo, caótico, desalineado y desordenado.

Por otro lado, todas las acciones y proyectos de este Programa están coordinadas por la Dirección General de Atención Inmediata dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA. De esto surge la siguiente reflexión: esta política no se encuentra bajo los lineamientos del organismo público de la Ciudad que tiene bajo su cargo la política habitacional de la Ciudad, o sea el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Al encontrarse en la esfera de dicha dirección (Atención Inmediata), también nos da pie a reflexionar sobre el tipo de orientación, el alcance (si es una política que remite al mediano plazo o más bien al corto plazo) y el impacto real que esta pueda tener sobre la desigualdad territorial.

Esta política está definida desde un enfoque Estado-céntrico, ya que es el gobierno local el que impone su propia impronta en la ejecución e implementación. El GCBA recibe la demanda de la sociedad (de las mismas personas en situación de calle, de organismos de defensa de derechos humanos, de movimientos sociales y de OSC) pero frente a ella impone una visión/acción en relación con la resolución de la problemática habitacional de la Ciudad.

Es importante tener en cuenta que es una política pública focalizada, destinada a mitigar la vulnerabilidad habitacional de personas residentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y

<sup>5</sup> Se puede acceder a esta información a través de la página <https://buenosaires.gob.ar/informacion-contable/cuentas-anuales-de-inversion>. Los informes que resultaron relevantes para este trabajo fueron IF-2020-15738846-GCABA-DGOGPP (Pág. 910-911), IF-2021- S/D (Pág. 860), IF-2022-20459851-GCABA-DGOGPP (Págs. 1141-1143)-, IF-2023-20792105-GCABA-DGOGPP (Pág. 990).

que tiene como objetivo primordial contribuir a que las personas beneficiarias del programa superen la situación de vulnerabilidad (art. 3). Sobre este objetivo debemos tener en cuenta, en primer lugar, que la “situación de vulnerabilidad” de las personas en situación de calle no se define solo por la carencia de una vivienda; es un concepto amplio que también tiene que ver con la insatisfacción de otros derechos fundamentales como la alimentación, la educación, la salud, la participación en la vida cultural y el trabajo y también con un conjunto de factores como la desigualdad en el acceso a bienes y servicios urbanos, el déficit de oferta de viviendas y la falta de regulación del Estado sobre la especulación financiera e inmobiliaria. Esto nos permite ampliar el concepto de vivienda, siendo que no remite solo a los límites del hogar, es una relación social, una red que articula una gran cantidad de bienes y servicios elementales para satisfacer las necesidades que están condicionadas y potenciadas por el entorno social en el que se encuentran y en virtud de lo cual sufren permanentes modificaciones (Yujnovsky, 1984). En segundo lugar, “contribuir” no implica que se garantice el acceso a una vivienda, para ello, deben confluír una serie de cuestiones que habiliten a la persona en situación de calle acceder a una vivienda en el marco del derecho a la ciudad. Y, en tercer lugar, el acceso debiera ser a una vivienda digna, en buenas condiciones de habitabilidad, que permita el libre ejercicio de otros derechos.

Desde un criterio igualitario, esta política pública destina recursos económicos a los sectores más desfavorecidos con el fin de igualar su bienestar al resto de la población proveyendo un dinero con fines habitacionales. Por otro lado, las ideas centrales del “enfoque de las capacidades” de Amartya Sen (2000) nos llevan a pensar que esta política pública propicia que el bienestar dependa de la capacidad de cada persona para funcionar, ya que no basta con el otorgamiento del recurso económico (el subsidio) sino que requiere un esfuerzo superior en la búsqueda autogestiva de un lugar para vivir que permita a la persona superar la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra.

En relación con esto, el análisis presupuestario nos permite comprender la posición que adopta el Estado en la distribución de los recursos y determinar, así, si es una política de incidencia positiva sobre la desigualdad existente. Un informe del Observatorio de Economía Urbana (2023) advierte sobre un marcado retroceso presupuestario en los últimos cinco años (2018-2023) del gobierno porteño en los subsidios para personas en situación de calle. Advierte, también, de una notable caída en la ejecución del Programa en 2022. Otro informe del Ministerio Público de la Defensa (2023) afirma que la participación presupuestaria de los principales programas se redujo entre el 31% y el 45% dentro del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. En el mismo informe se afirma que el presupuesto sancionado del programa se redujo en un 14% en relación con el presupuesto total de la Ciudad en el periodo 2018-2023. Según refiere en 2018, el Programa 690 abarcaba el 0,21% del presupuesto mientras que llegó al 0,18% en 2023. El informe también expone la subejecución presupuestaria para los años 2018, 2019 y 2020.

Por otro lado, según datos oficiales, la asistencia social a familias con déficit habitacional en la Ciudad tuvo una caída durante los años pandémicos (2020-2021) y cayó aún más durante 2022. Por esto, se puede inferir que el retroceso en la participación presupuestaria tuvo consecuencias sobre los alcances del programa: la cantidad de familias asistidas bajó pese a que la cantidad de personas en situación de calle aumentó.

**Tabla 1. Cantidad de familias con déficit habitacional asistidas diariamente por el Programa Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional entre 2019 y 2023.**

	2019	2020	2021	2022	Proyección 2023
Familias con déficit habitacional asistido	15.435	18.421	11.575	11.223	18.400

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires para los años 2019-2023.

En relación con el uso del subsidio como incentivo para el acceso a una vivienda, no hay contradicción con la denominación del programa: el dinero es solo un apoyo, una contribución parcial a los gastos de alquiler que debe afrontar una persona.

Según los datos publicados por la Dirección General de Estadística y Censos (2024) del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA, los costos de alquiler de una vivienda de dos ambientes en la CABA duplican y hasta triplican el monto del subsidio asignado a una persona sola. En otras palabras, el monto no alcanza a cubrir ni el 50% del costo de un alquiler de un departamento de dos ambientes en la Ciudad de Buenos Aires. Por este motivo, la población beneficiaria no accede al mercado inmobiliario de la Ciudad, por lo que tiene que manejarse en el mercado de hoteles familiares o alquileres informalizados, los cuales, en general, tienen valores inferiores a los del mercado inmobiliario que acceden las clases medias y altas.

**Tabla 2. Precio promedio de publicación (pesos) de departamentos en alquiler de 1 y 2 ambientes usados y a estrenar y montos del subsidio habitacional por grupo familiar unipersonal (enero 2020-2023).**

	Enero 2020	Enero 2021	Enero 2022	Enero 2023	Enero 2024
Precio promedio de publicación (pesos) de departamentos en alquiler de un ambiente usado y a estrenar	\$13.777	\$21.019	\$32.579	\$70.218	\$264.691
Precio promedio de publicación (pesos) de departamentos en alquiler de dos ambiente usado y a estrenar	\$18.005	\$27.513	\$43.314	\$89.615	\$362.688

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Estadística y Censos GCBA (Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA).

En el caso de los hoteles residenciales de la Ciudad, un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2023) destaca que el precio promedio mensual de una habitación en un hotel para el mes de julio

de 2023 ascendía a \$45.000. Según el informe, los barrios que presentan los precios de alquiler más elevados son San Telmo, Caballito, Almagro y Balvanera (comunas 1, 6, 5 y 3). Por su parte, las habitaciones más económicas se registraron en los barrios de San Nicolás, Montserrat, Constitución, Barracas y La Boca (comunas 1 y 4). Si se compara este monto con el monto requerido para el alquiler de un monoambiente usado, bajo una modalidad de alquiler formalizada por contrato y regulada por ley, resulta imposible para una persona en situación de calle acceder a ese tipo de solución habitacional, por lo que la búsqueda se orienta al mercado informalizado de hoteles, pensiones y casas particulares.

Dicho análisis guarda relación con el monto que se le otorga a la persona beneficiaria del Programa. El decreto establece que el subsidio dinerario será por una suma total de hasta \$600.000, abonado en un máximo de 12 cuotas mensuales y consecutivas, cada una de hasta \$50.000 (art. 5). También refiere que se puede disponer del apoyo económico en una cuota única (de \$600.000), en los casos en que la persona beneficiaria “acredite fehacientemente la posibilidad de obtener una solución habitacional estable” (art. 5). Actualmente, el monto que se otorga es de \$35.000 por grupo familiar de un solo miembro, que puede ser aumentado hasta \$50.000 en casos de familias con cuatro o más integrantes. Las personas con certificado de discapacidad pueden acceder a un monto de igual valor.

Cabe aclarar que la escala de montos a otorgar no está establecida en el Decreto. El monto fue variando por disposiciones internas. Actualmente es de \$35.000, suma arbitraria, establecida por la autoridad de aplicación. Además, no existe oficialmente una fórmula de actualización, ni periodicidad preestablecida para prever sus incrementos, necesarios ante el proceso inflacionario que atraviesa el país.

El monto total que percibe un grupo familiar varía de acuerdo a la composición y al índice de vulnerabilidad que la misma establezca (art. 7). Al no estar vigente la reglamentación de esta norma, no queda claro cuáles son los criterios en los que se basa para la diferenciación de los totales otorgados en concepto del subsidio a los diferentes grupos familiares.

**Tabla 3. Montos del subsidio habitacional por grupo familiar unipersonal (enero 2020-2024).**

	2020	2021	2022	2023	2024
Monto asignado a beneficiario solo	\$8000	\$13.000	\$25.000	\$35.000	\$35.000

Fuente: elaboración propia en base a las publicaciones del Boletín Oficial del GCBA (Modificatoria montos).

Por su parte, el decreto distingue dos posibles formas de incorporación al Programa: una provisoria y otra definitiva. La primera se realiza cuando personas o grupos familiares acreditan fehacientemente encontrarse frente a una inminencia de situación de calle, pero no cuentan con la totalidad de la documentación exigida y se les entrega la primera cuota del apoyo económico en calidad de “cuota

de emergencia” (art. 8). La segunda está condicionada a la presentación de la totalidad de la documentación exigida. En general, el incumplimiento en la entrega de la totalidad de la documentación está relacionado con la informalidad de los lugares de alquileres a los que acceden, los cuales no están registrados por lo cual no pueden emitir comprobantes de pago o facturas tipo “X” (presupuestos).

Por último, y desde un análisis con perspectiva de género, el decreto otorga excepciones para las personas en situación de calle por motivos de violencia de género o víctimas del delito de trata de personas. A ellas, se las exceptúa del cumplimiento del requisito “estar en situación de calle efectiva” y los dos años de residencia en la Ciudad. Cabe mencionar que, con la última modificación al Decreto, se quitó la condición de “caso especial” a las familias monoparentales a cargo de una mujer. Antes de esta supresión, el monto que se otorgaba estaba condicionado por esta característica. Asimismo, se quitó la preferencia de que, en caso de familias biparentales, la titularidad del subsidio recaiga sobre la mujer.

## **Articulación con otros programas: formas deficitarias de habitar la Ciudad**

Un alto porcentaje de la población incluida en el Programa se aloja en hoteles residenciales y pensiones familiares de la Ciudad, los cuales están enmarcados bajo órbita de otra política pública de la Ciudad. Las principales comunas que disponen de estas formas de alquiler son la 1, 3, 4, 5, que corresponden a los barrios de Constitución, San Nicolás, Monserrat, San Telmo, Retiro, Balvanera, San Cristóbal, Barracas, Parque Patricios, Almagro y, en menor, escala las comunas 6, 7 y 10 en los barrios de Floresta, Caballito y Flores.

Estos alquileres tienen algunas características particulares que hacen de ellos la modalidad más accesible para que las personas y familias en situación de calle encuentren un presupuesto que les permita postular al subsidio. Entre ellas, podemos mencionar: son alojamientos temporarios por lo que hay constante recambio de la población que los habita, y es más probable que haya disponibilidad en un periodo menor de tiempo que el que pueda tener un departamento o casa (donde los contratos vencen semestral/anualmente), la ubicación en zonas más bien céntricas que brindan facilidades en el acceso a los bienes y servicios que dispone la ciudad, así como también el aumento de la oferta laboral en estos barrios céntricos; las piezas y/o habitaciones se encuentran en general amobladas, disponen de cocina y baño (privado o compartido); y por último, son una opción de rápido acceso ya que no se les requiere garantía, adelanto o seguro.

A su vez, también plantean serios inconvenientes a la hora de ser calificados como hábitats adecuados para el ejercicio del derecho a una vivienda digna o como dice la norma “para la obtención de una solución habitacional estable”. Retomando el informe de la Defensoría del Pueblo (2023), son frecuentes las situaciones de precariedad, de riesgo edilicio, hacinamiento, inseguridad e inestabilidad por el riesgo de desalojo permanente al que están expuestos ya que no existe regulación sobre ellos que proteja a quienes alquilan estas piezas. Tampoco se generan contratos de alquiler prolongados y, en general, al ser hábitats de dominio privado con fines comerciales, se aplican normas arbitrarias

como el desalojo inmediato, la prohibición del ingreso de niños/as y adolescentes, así como también la exclusión de extranjeros, personas trans, personas con discapacidad, y particularmente, en el último tiempo, el rechazo a quienes buscan un alquiler con el subsidio del Programa 690.

En relación con esto último, la negativa de los hoteleros a alojar a personas que tengan el subsidio habitacional se constituye como un limitante al acceso al derecho a la vivienda. Se suma a esto que la cantidad de hoteles y pensiones familiares viene disminuyendo en la CABA.

Como se mencionó, el monto del subsidio no cubre la totalidad de los alquileres, por lo que, en general, las personas deben cubrir el saldo con otros ingresos económicos. Es reducido el porcentaje de personas en situación de calle que cuenta con medios económicos para hacer frente a los costos totales de un alquiler, sumándole los gastos de la canasta básica (alimentación, vestimenta, transporte, salud, etc.). Y, por otro lado, la precariedad e informalidad laboral son componentes de la vulnerabilidad que atraviesan estos grupos poblacionales, por lo que la idea de “hábitat estable” es irrisoria.

Cabe destacar que no existe un registro público de hoteles y pensiones familiares de la Ciudad, así como tampoco una norma que regule y controle estos hábitats. Las malas condiciones de habitabilidad que suelen ofrecer sumadas a la inestabilidad que generan y la inseguridad en la tenencia los configuran como hábitats deficitarios (DPC, 2023). En este sentido, otra limitación al ejercicio pleno del derecho a una vivienda digna se presenta en relación con el riesgo de desalojo permanente por no existir un marco legal que regule el vínculo entre las partes.

Por otro lado, otro porcentaje de los beneficiarios del Programa 690 se aloja en casas particulares donde pueden alquilar la vivienda completa, solo habitaciones o espacios que estas posean para tal fin. Quedan excluidas las viviendas con alquileres temporarios con fines turísticos.

Para que el presupuesto de una casa familiar sea aceptado por el Programa 690, el locador debe contar con servicios básicos como agua y ABL, los cuales son requeridos con la presentación presupuestaria. Estos también se configuran como hábitats deficitarios en tanto cumplen con características similares a las de los hoteles y pensiones. Al ser alquileres informales, sin efectuarse un contrato de por medio, se exacerbaban ciertos mecanismos arbitrarios por parte de los locadores, como por ejemplo los aumentos repentinos y descontrolados de los montos de alquiler como así también los desalojos.

Estas formas de habitar la ciudad acrecientan la informalidad y precariedad en el acceso a una vivienda. Además, en la mayoría de los casos, no son viviendas dignas porque tampoco cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad. Como refiere el informe de la DPC (2023):

La informalidad, entre sus características constitutivas, comprende el despliegue de estrategias de supervivencia por parte de la población involucrada en respuesta a la falta de acceso a una vivienda adecuada por intermedio del mercado privado de inmuebles o de las políticas de vivienda social. Estas estrategias adoptadas por los grupos sociales vulnerables conllevan diferentes trayectorias habitacionales que se encuentran íntimamente relacionadas con los contextos sociales, económicos y políticos en los que suceden (2023: 10).

Por ello, que las personas y familias en situación de calle habiten estos espacios deficitarios puede ser visto como una estrategia de supervivencia ante la imposibilidad de acceder a una vivienda digna, pero nunca como una política que tienda a disminuir la desigualdad existente. Esta idea no contradice el espíritu del Programa, el cual claramente afirma que lo que se busca es una “solución habitacional estable”, no digna.

Merecería un capítulo aparte el análisis de los alquileres informales en villas con el subsidio habitacional, ya que al presupuesto que deben presentar se le agrega el requisito de los servicios públicos. Es sabido que en villas y asentamientos de la ciudad no hay tendido de agua ni ABL, por lo cual se complejiza aún más conseguir una vivienda en esos ámbitos y sin restarle importancia a las condiciones de habitabilidad que estas viviendas presentan.

Respecto de los datos sobre cantidad de familias alojadas en ambas modalidades, no hay información pública oficial de los años post pandémicos.

Existe un programa complementario al 690 y que también asiste a las personas en situación de calle denominado Programa de Asistencia Integral a los Sin Techo, el cual administra todos los Centros de Inclusión Social (CIS) que el GCBA dispone para alojar transitoriamente personas en situación de calle. Son popularmente conocidos como “paradores”. Una persona que es alojada en estos dispositivos puede acceder al subsidio habitacional, pero una vez que adquiere la condición de beneficiario del 690 no puede permanecer en un CIS, ya que debe disponer del dinero del subsidio para cubrir los gastos de alojamiento. No obstante, muchas veces las personas en situación de calle prefieren dormir en la vía pública, y rechazan las vacantes en estos dispositivos. Por varias denuncias públicas, se dieron a conocer situaciones que vulneran los derechos de los alojados en estos dispositivos (robos, violencias, maltratos, malas condiciones de habitabilidad, problemas edilicios y hasta corrupción de los funcionarios públicos, que incriminaban a las personas allí alojadas con el narcomenudeo.

Por último, cabe mencionar que algunos beneficiarios deben recurrir a un proceso judicial, solicitando un amparo habitacional, para acceder a la política pública, que, a su vez, tampoco implica la garantía del derecho a una vivienda digna. El recurso de amparo puede iniciarse por pedido de reincorporación al Programa (en los casos en que se considere que se realizó la baja al beneficiario por razones arbitrarias y/o contrarias a la ley) o por pedido de aumento del monto (siendo que el monto del subsidio no cubre la totalidad del pago de un alquiler). En ambos casos, si la medida resulta exitosa, les garantiza la continuidad del cobro (parcial o total). En general, el éxito de estos procesos depende del grado de vulnerabilidad de la persona y su grupo familiar (por ejemplo, estar integrado por niños/as, por situaciones de salud críticas, entre otras).

Durante este proceso, interviene un nuevo actor social: el Ministerio Público de la Defensa, que les garantiza a los requirentes un patrocinio público gratuito durante ese proceso. La articulación entre Juzgados de Primera Instancia y autoridades del Programa se realiza por canales formales: una vez dictada la sentencia, el GCBA debe cumplir con lo solicitado por el juez, lo que en general es la reincorporación como beneficiario o el pago del costo total del valor presentado en el presupuesto. Sin embargo,

la fragilidad de este circuito aparece cuando muchas personas, pese a tener un amparo habitacional, no logran encontrar un alquiler donde estar, aunque sea de forma transitoria. Lo que sucede es que, por la propia dinámica de los hoteles, se generan expulsiones y desalojos forzados de forma constante, lo que implica que la persona tenga que buscar rápidamente otro alquiler para evitar volver a la calle.

## Conclusiones

Por las características descritas, esta política pública porteña actúa de forma antagonizante, ya que vulnera lo que los actores sociales (objeto de ella) perciben como sus intereses, valores y derechos. El subsidio resulta insuficiente para garantizar el derecho de acceso a la vivienda en tanto no garantiza la cobertura del pago de un alquiler. A esto se suma la tendencia a la baja de las políticas de acceso a la vivienda (créditos hipotecarios, desarrollos urbanísticos, incorporación de viviendas ociosas al mercado, etc.), la deficitaria articulación de las políticas habitacionales del GCBA con otras que también busquen (directa o indirectamente) contribuir al bienestar de las personas en situación de calle y la falta de control por parte del ejecutivo porteño sobre el mercado inmobiliario y sobre el desarrollo exponencial que han tenido los alquileres temporarios con fines turísticos en los últimos años.

El derecho a la vivienda es igual de exigible que cualquier otro y el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a una vivienda digna, tal como lo establece el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad. Sin embargo, existe cierta percepción social de que la vivienda debe conseguirse con el esfuerzo individual, lo que ha generado la ausencia o carencia de debate respecto de las políticas habitacionales y crecientes procesos de informalidad en el acceso a una vivienda digna (Bonelli, 2021). Esto se aplica al PAPS VH, el cual es un programa de transferencia directa por situaciones de extrema vulnerabilidad, en el que la persona en situación de calle tiene que autogestionarse la vivienda para alquilar, y autogestionarse la complementariedad del pago del alquiler para dejar de estar viviendo en la calle.

Esta política habitacional no se enmarca en la teoría del derecho a la ciudad, ya que no trabaja la multidimensionalidad de la problemática habitacional que atraviesan estos sectores. Si bien el Programa prevé capacitaciones para el trabajo, dichas acciones no están articuladas con políticas de inclusión laboral. La carencia de ingresos es la antesala a la vulnerabilidad de los demás derechos. En otras palabras, “vivir en la calle” es el resultado de un conjunto de situaciones forzadas por la ausencia de políticas públicas integrales.

El subsidio habitacional es deficitario en el acceso, uso, permanencia/sostenibilidad y cobertura. Respecto del primero, está restringido para alquilar en villas por no contar estas con el equipamiento urbano y de servicios que les permita demostrarse como ciudadanos contribuyentes (sin recibo de agua o ABL una vivienda no puede calificar para el subsidio). Respecto del uso, también es restringido por el déficit habitacional de la ciudad: no hay oferta de alquileres accesibles para estas personas. En relación con la permanencia, es muy costoso para las personas soportar las situaciones de precariedad y maltratos por parte de los hoteles, por lo que transitan por diferentes hoteles. Y,

por cobertura, nos referimos a la limitación que el monto del subsidio les aplica a la hora de elegir un alquiler. Se elige en base a los recursos existentes.

La pandemia generó un impacto negativo en las economías familiares y agravó considerablemente la situación de los alquileres informales y los conflictos en la relación entre partes. Si bien durante el ASPO (Aislamiento Social y Preventivo Obligatorio) y DISPO el Estado nacional tomó algunas medidas para afrontar esta crisis habitacional, a corto plazo resultaron insuficientes. Como se demostró en este trabajo, luego de la pandemia, el gobierno de la Ciudad achicó sus gastos en programas como el PAPS VH pese a que la demanda aumentó. Este achicamiento corre en sentido opuesto a la realidad social: el incremento de la cantidad de personas y familias en situación de calle en la pospandemia. A través de esta política (en conjunto con la inacción en otros aspectos vinculados a la accesibilidad al derecho a la vivienda), se expone la toma de posición del GCBA sobre la disputa por la apropiación y usufructo del suelo urbano, que ocupa un lugar de facilitador sobre los intereses de los grupos concentrados de poder.

Por otro lado, mitigar y/o disminuir solo uno de los componentes que conforman la estructura de la desigualdad social es insuficiente. La situación de vulnerabilidad de las personas en situación de calle es importante, pero no debiera tratarse de forma aislada, ya que las personas en situación de calle están atravesadas por otras dimensiones de la desigualdad: ejercer el derecho a una vivienda, por ejemplo, también implicará poder hacer frente a los gastos generados por su uso, que debieran provenir de un trabajo digno.

Pareciera que, para las personas en situación de calle, el único tiempo que les urge es el presente. Sin embargo, es a través de las políticas públicas desde donde se debe trascender ese presente “urgente”, analizar la complejidad de la problemática habitacional de estas personas para transformar realmente las injusticias y desigualdades, lo que indefectiblemente implicaría dimensionar estrategias de mediano y largo plazo.

La ausencia de una respuesta integral para asistir a las personas que enfrentan esta difícil realidad día a día imposibilita la superación de las vulnerabilidades y, con esto, se incrementa la desigualdad social existente. Cuando la política pública no tiene la capacidad de resolver la cuestión socialmente problematizada, en este caso vinculada a la emergencia sociohabitacional, y los derechos continúan siendo vulnerados, hay un fracaso del sistema político. Por ello, muchas personas optan por seguir viviendo en la calle antes que someterse a nuevas situaciones de fracaso y vulneración de derechos. El funcionamiento e implementación de esta política retroalimenta y/o generan mayores desigualdades.

## Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Boullion, P. (2012). *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Un-espacio-para-el-desarrollo-Los-mercados-de-vivienda-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

- Contreras del Olmo, V. et al (2020). *Inclusión social*. Instituto IDEAS. Recuperado de: <https://www.institutoideas.com.ar/wp-content/uploads/2020/06/Personas-en-situacio%CC%81n-de-calle-legislacio%C-C%81n-porten%CC%83a.pdf>
- Di Virgilio, M. M.; Guevara, T. A. y Arqueros, M. S. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *Revista INVVI*, 29(80), 17-51. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/invi/v29n80/art02.pdf>
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Recuperado de [https://www.academia.edu/28645905/H\\_LEFEBVRE\\_El\\_derecho\\_a\\_la\\_ciudad](https://www.academia.edu/28645905/H_LEFEBVRE_El_derecho_a_la_ciudad)
- Lindblom, C. (1992). La ciencia de salir del paso. En L. Aguilar Villanueva (ed. y estudio introductorio), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Oszlak, O. (1983). *Los sectores populares y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Punto de Vista. Recuperado de [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1131\\_OszlakO.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1131_OszlakO.pdf)
- (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas.
- (2019). Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(2), 43-77. Recuperado de: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/83/83>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Recuperado de [https://indigenasdelperu.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/09/desarrollo\\_y\\_libertad\\_-\\_amartya\\_sen.pdf](https://indigenasdelperu.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/09/desarrollo_y_libertad_-_amartya_sen.pdf)
- Sugranyes, A. (2013). Políticas de vivienda y producción social del hábitat. La reconstrucción social del subsidio habitacional. En M. M. Di Virgilio y M. Rodríguez (comp.), *Producción social del hábitat: Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur* (pp. 61-79). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

## Fuentes documentales

- ACIJ, Programa Derecho a la Ciudad (2022). *Situación de calle en CABA: hacia una política integral*. Recuperado de <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2022/08/Situacion-de-calle-en-CABA.-Hacia-una-politica-integral.pdf>
- Bonelli, B. (9 de agosto de 2021). Alquileres informales: un debate postergado. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/opinion/2021/08/09/alquileres-informales-un-debate-postergado/>
- Brunetto, S. (17 de septiembre de 2023). Los recortes selectivos en el presupuesto de CABA. El MPD advirtió sobre el retroceso presupuestario de los subsidios para personas en situación de calle. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/588842-el-mpd-advirtio-sobre-el-retroceso-presupuestario-de-los-subsidios-para-personas-en-situacion-de-calle>

- CEPAL (2016). *América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común*. Santiago de Chile: MINURVI-ONUHABITAT. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3edf45dd-221f-4f29-959c-3aeadec03cfc/content>
- Decreto 690/2006. Recuperado de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/86704>
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2023). *Déficit habitacional en CABA. Análisis y conclusiones del relevamiento de hoteles residenciales en la Ciudad de Buenos Aires*. Recuperado de <https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/00268239951d9826902ce>
- Dirección General de Estadística y Censo (2023). *Relevamiento Censal de Personas en Situación de Calle de la Ciudad de Buenos Aires. Resultados y aspectos metodológicos*.
- Dirección General de Estadística y Censos (2024). Precio promedio de publicación (pesos) de departamentos en alquiler de 1, 2 y 3 ambientes usados y a estrenar. Ciudad de Buenos Aires. Marzo de 2010/enero de 2024.
- Dirección General de Estadística y Censos (GCBA) (2023). *Relevamiento Censal de Personas en Situación de Calle de la Ciudad de Buenos Aires. Resultados y aspectos metodológicos*. [Informe de resultados]. Recuperado de [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/06/ir\\_2023\\_1771.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/06/ir_2023_1771.pdf)
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuentas Anuales de inversión (2019-2022). Cuentas Anuales de Inversión | Buenos Aires Ciudad - Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Instituto Patria (2016). *Personas en situación de calle*. [Informe de Comisión]. Recuperado de <https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2016/09/InformePersonasSituacionCalle.pdf>
- Ley CABA N° 3706/2010 “Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle”.
- Naciones Unidas (2005). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Foro Social de las Américas - Quito, Julio 2004 Foro Mundial Urbano - Barcelona, Octubre 2004 Foro Social Mundial - Porto Alegre, Enero 2005 Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005. Recuperado de [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)
- Naciones Unidas (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Recuperado de [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27854/S2011032\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27854/S2011032_es.pdf)
- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)