

Papeles .20

DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

PUBLICACIÓN ANUAL · AÑO 9 · NÚMERO 20 · 2019

SANTA FE, ARGENTINA · [ISSN 2591-2852]

1 EL ESTADO ARGENTINO Y EL DESARROLLO. UN ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN E IMPLICACIÓN ESTATAL EN LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL DURANTE LOS AÑOS 2003–2015 **MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE / CAROLINA TERESITA LAUXMANN / EMILIA ORMAECHEA** · **2** INTERVENCIONES DE LOS AGENTES SOCIALES EN LA ASISTENCIA ALIMENTARIA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA VULNERADA. UN ESTUDIO EN EL BARRIO ARENALES DE LA CIUDAD DE SANTA FE **LUISA CRISTINA ALVAREZ** · **3** ITINERARIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA DEL PERSONAL IDÓNEO PARA ASISTIR, SANTA FE EN LOS AÑOS 40 **INDIANA VALLEJOS / MELINA CHECHELE** · **4** LAS REPRESENTACIONES SOCIALES DE LA VEJEZ. UN MODELO DE AMPLIACIÓN DE CIUDADANÍA **CRISTINA ESTER MARZIONI / LUCÍA VIVIANA BILLOUD** · **5** EL CONTROL RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: LA MOCIÓN DE CENSURA. UNA APROXIMACIÓN A SU IMPLEMENTACIÓN EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA **FRANCISCO JAVIER SANJUÁN ANDRÉS**



Papeles .

DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

PUBLICACIÓN ANUAL

AÑO 9 · NÚMERO 20 · 2019 · SANTA FE, ARGENTINA

[ISSN 2591-2852]



Papeles ■
DEL CENTRO
DE INVESTIGACIONES

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
PUBLICACIÓN ANUAL
AÑO 9 · NÚMERO 20 · 2019
SANTA FE, ARGENTINA
[ISSN 2591-2852]

Directora
Ayelén García Gastaldo

Secretaria de Redacción
María de los Milagros Nigro

Consejo Asesor
Marcelo Alegre
Marcelo Becerra
Carlos Carcova
Marcela Ferrari
Sandra Frustragli
Carlos Hernández
Enrique Manses
Hugo Quiroga
Margarita Rozas Pagaza
Alicia Ruiz
María del Mar Solís
María Inés Tato
César Tcach
María Inés Tula



ediciones**UNL**

Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, República Argentina
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial

Coodinación editorial
Ma. Alejandra Sedrán
Corrección
Ma. Alejandra Sedrán
Diseño de interior y tapa
Alina Hill

Queda hecho el depósito
que marca la Ley 11.723.
Reservados todos los derechos.

Impreso en Argentina
Printed in Argentina

OBJETIVOS DE LA REVISTA

- Publicar los resultados de investigación. Ello constituye un indicador largamente aceptado por la comunidad científica a la hora de la evaluación de los informes de avance de los proyectos de investigación, como también de los informes finales.
- Brindar a los recursos humanos en formación un espacio accesible para la difusión de los primeros trabajos en el marco de los proyectos de investigación.
- Divulgar trabajos de los proyectos de investigación y demás actividades que se llevan adelante en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y

Sociales y, a su vez, brindar un espacio de divulgación a docentes y graduados del área Ciencias Sociales de toda la comunidad académica de la región.

- Realizar una de las actividades previstas en el mismo Reglamento del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales: propender, en la medida de los medios disponibles, a la publicación de todos los estudios resultantes de la investigación, dando prioridad a los producidos con financiamiento de la Universidad Nacional del Litoral.

SUMARIO

7 / **NOTA EDITORIAL**

9 / **1. EL ESTADO ARGENTINO
Y EL DESARROLLO**
UN ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN
E IMPLICACIÓN ESTATAL EN LA
PROMOCIÓN INDUSTRIAL DURANTE
LOS AÑOS 2003–2015
María Jimena García Puente
Carolina Teresita Lauxmann
Emilia Ormaechea

31 / **2. INTERVENCIONES DE LOS AGENTES
SOCIALES EN LA ASISTENCIA
ALIMENTARIA DE LA NIÑEZ
Y ADOLESCENCIA VULNERADA**
UN ESTUDIO EN EL BARRIO ARENALES
DE LA CIUDAD DE SANTA FE
Luisa Cristina Alvarez

53/ **3. ITINERARIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL
Y LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA DEL
PERSONAL IDÓNEO PARA ASISTIR,
SANTA FE EN LOS AÑOS 40**
Indiana Vallejos
Melina Chechele

- 73 / **4. LAS REPRESENTACIONES
SOCIALES DE LA VEJEZ**
UN MODELO DE AMPLIACIÓN
DE CIUDADANÍA
Cristina Ester Marzioni
Lucía Viviana Billoud
- 93/ **5. EL CONTROL RESPONSABILIDAD
EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA
DE 1978: LA MOCIÓN DE CENSURA**
UNA APROXIMACIÓN A SU
IMPLEMENTACIÓN EN
LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA
Francisco Javier Sanjuán Andrés
- 109/ **NORMAS DE ESTILO
Y MODOS DE PRESENTACIÓN
Y PUBLICACIÓN**

NOTA EDITORIAL

La publicación periódica *Papeles del Centro de Investigaciones* tiene como objetivo promover y divulgar la actividad científica surgida en el ámbito académico del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, en particular, y en la comunidad académica, en general. Desde su creación hasta el día de la fecha se han editado diecinueve números en ocho series. En esta nueva serie —número nueve— se presentan de forma conjunta todos los artículos de la Revista en un tomo único. Los artículos presentados se refieren a investigaciones en el área de las ciencias jurídicas y sociales.

Los trabajos seleccionados han sido aprobados a través del sistema de referato externo bajo el procedimiento de doble ciego, manteniendo la revista adecuada a los estándares de calidad aceptados por la comunidad científica y los organismos internacionales de medición de tal actividad.

Ponemos de relieve la importancia de la producción científica para el desarrollo, visibilidad e impacto a los efectos de cumplir con la misión de democratizar el conocimiento producido en el ámbito de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

1

EL ESTADO ARGENTINO Y EL DESARROLLO

UN ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN E IMPLICACIÓN ESTATAL EN LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL DURANTE LOS AÑOS 2003–2015

THE ARGENTIAN STATE AND
DEVELOPMENT. AN ANALYSIS
OF THE STATE CONFIGURATION
AND IMPLICATION
FORMS FOR THE INDUSTRIAL
PROMOTION DURING THE
YEARS 2003–2015

María Jimena García Puente
Carolina Teresita Lauxmann
Emilia Ormaechea

RESUMEN / En el marco de la recuperación de la importancia y la centralidad de los Estados para el desarrollo económico, que se manifestó en el escenario latinoamericano a principios del siglo XXI, el artículo analiza la configuración e implicación del Estado argentino en relación con una estrategia de desarrollando industrial que viabilice el desarrollo. Para ello, se examina cómo se organizó la estructura del Estado (configuración organizacional), las dotaciones presupuestarias (capacidad de fuego) de las dependencias/oficinas destinadas a la promoción industrial y las características de las políticas públicas industriales (formas implicativas). A partir de dicho análisis, se argumenta que las particularidades que asumieron la organización e implicación del Estado argentino entre 2003 y 2015 no habilitaron la conformación de una estrategia de acumulación basada en el desarrollo del sector industrial que permita la salida de posicionamientos periféricos.

PALABRAS CLAVE / estado; desarrollo productivo; Argentina

ABSTRACT / In the framework of the recovery of the importance of the states for economic development, experienced in Latin American at the beginning of the XXI century, the paper analyzes the Argentinian state's configuration and its modalities of implication in order to promote industrialization as a strategy for development. To do so, the configuration of the state's structure (its organizational configuration), the budget of the offices and dependencies related to industrial promotion (fire capacity), and the characteristics of industrial policies (implicative forms) are analyzed. From this analysis, it is argued that the particularities of the organizational and implicative forms assumed by the Argentinian state during 2003–2015 did not allow the deployment of an accumulation strategy based on the development of the industrial sector that enables an overcome of the peripheral positioning.

KEY WORDS / state; productive development; Argentina

Introducción

A principios del siglo XXI, el debate en torno a la importancia y centralidad de los Estados para la promoción del desarrollo económico volvió a ocupar un lugar relevante en la agenda política y académica latinoamericana, luego de quedar desplazado por más de casi tres décadas de primacía de políticas neoliberales en la región.

En términos políticos, dicho reposicionamiento estuvo asociado a las victorias electorales de diversas «reacciones» neodesarrollistas¹ (Bresser-Pereira, 2006, 2007; Aránibar y Rodríguez, 2013; Gaitán 2013) que, en el plano del discurso, cuestionaron fuertemente las políticas neoliberales de los años 90 y se posicionaron a favor de la recuperación de la intervención activa del Estado —*vis á vis* el mercado— para la promoción del crecimiento económico y el desarrollo de los países de América Latina.

Por su parte, en el ámbito académico, nuevamente adquirieron relevancia las discusiones en torno a la centralidad del Estado y la actividad industrial para el desarrollo, recuperándose los debates de las corrientes desarrollistas y estructuralistas latinoamericanas que tuvieron su apogeo durante las décadas de 1950–60 (Bresser-Pereira, 2007; Cao, Rey y Laguado Luca, 2015; Español y Herrera, 2011; Ferrer 2010; Nahón, Rodríguez y Schorr, 2006).

Argentina no se mostró ajena a este escenario. El período que inicia con el triunfo de Nestor Kirchner en 2003, y que continúa con las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner hasta finales de 2015, se caracterizó por una recuperación, al menos en términos discursivos, de la centralidad del Estado para dinamizar proceso de desarrollo sobre la base del impulso y el direccionamiento del sector industrial (Ministerio de Industria, 2011; Kulfas, 2016).

En un primer momento, esta estrategia mostró buenos resultados en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza y la desigualdad (Kulfas, 2016). Pero, ya a inicios de la segunda década de la centuria, emergieron diversos problemas, muchos de los cuales estaban vinculados con la imposibilidad de avanzar en la conformación de una estrategia acumulativa sobre la base del desarrollo del sector manufacturero, que permita

1 En referencia a los gobiernos de: Hugo Chávez en Venezuela asumido en el año 1999; Ricardo Lagos en Chile en el 2002 (seguido por Michelle Bachelet en 2006); Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil, en 2003 (seguido por Dilma Rousseff en el 2011); Nestor Kirchner en Argentina en 2003 (seguido por Cristina Fernández en 2007); Evo Morales en Bolivia en 2003; Tabaré Vázquez en Uruguay en 2004, Rafael Correa en Ecuador en 2007.

dar sostenibilidad a los procesos de crecimiento con equidad distributiva (Kulfas, 2016; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2016).

A los fines de comprender esas dificultades, el artículo presenta un análisis de las particulares formas organizativas y lógicas implicativas desplegadas por el Estado argentino durante los años 2003–2015, en tanto se entiende que las mismas resultan centrales para (in)viabilizar determinadas estrategias de acumulación. En ese sentido, se argumenta que las características que asumieron la organización e implicación estatal entre 2003 y 2015 no habilitaron la conformación de una estrategia de acumulación basada en el desenvolvimiento del sector industrial que viabilice el desarrollo.

Para sustentar dicha argumentación, el trabajo se estructura de la siguiente manera. Un primer apartado en donde se recuperan las perspectivas que examinan al Estado como un actor central en la configuración procesos de desarrollo y dan cuenta de la importancia de la conformación organizativa y las formas implicativas estatales para habilitar u obtener diferentes estrategias de acumulación. Asimismo, se avanza en la consideración de la relevancia del fomento al sector industrial como un aspecto central de las estrategias de desarrollo. Un segundo apartado, en el cual se analiza el rol que asumió el Estado argentino en la promoción del desarrollo industrial durante el periodo denominado neodesarrollista. Para ello, se examina cómo se organizó la estructura del Estado (configuración organizacional), las dotaciones presupuestarias (capacidad de fuego) de las dependencias/oficinas destinadas al fomento de la actividad económica y las características de las políticas públicas industriales (formas implicativas). Un tercer apartado en el que se examina la estrategia de acumulación resultante de la particular forma organizativa y lógica implicativa del Estado durante el interregno 2003–2015. Por último, se presentan unas breves consideraciones finales.

La organización e implicación estatal y la industrialización

El papel del Estado para incidir en los procesos de desarrollo social y económico fue examinado desde diversas vertientes teóricas provenientes de la sociología histórica, la economía política y la ciencia política. Esos abordajes, con sus variantes, analizan al Estado en tanto un conjunto diferenciado de estructuras, recursos y poder, capaz de llevar adelante políticas públicas que configuran a la sociedad (Skocpol, 1991; Mann, 1991), generan transformaciones estructurales y promueven el desarrollo económico (Evans, 1995, 1996).

En diálogo con estas perspectivas, emergieron trabajos que examinaron los casos exitosos del este asiático, en donde se desataca el papel del Estado y de sus cualidades organizativas y de sus vínculos con los actores económicos en el direccionamiento de la estrategia de desarrollo. En esos escenarios, la intervención cualificada del Estado dio lugar a un cambio estructural, a partir del desenvolvimiento del sector industrial centrado en bienes de alto contenido tecnológico y valor agregado, orientado a mejoramiento de la competitividad internacional (Amsden, 1989; Chan, 2004; Evans, 1995; 1996; Wade, 1999).

Las características de los Estados, en términos de estructuras organizativas y de dotaciones presupuestarias, son las que —de acuerdo con los enfoques señalados²— inciden en la formulación e implementación de las políticas públicas. De acuerdo con ello, una estructura que presente una nodalidad estratégica (Chibber, 2004) y cuente con recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos (Skocpol, 1991) posee la potencialidad de lograr una implicación coherente y cohesionada que habilite una estrategia de acumulación que viabilice el desarrollo (Kolhi, 2010).

De este modo, se evidencia que una forma de organización (configuración estatal) y un tipo de intervención socioeconómica (modalidad implicativa)³ se vinculan con la potencialidad de habilitar diferentes estrategias de acumulación, es decir, una particular forma de hacer funcionar la acumulación capitalista, garantizando la continua valorización del capital productivo —o industrial— como motor del proceso de acumulación.

Ahora bien, en los debates recientes sobre el desarrollo en América Latina se encuentran argumentaciones y propuestas que recuperan las experiencias del Este Asiático (Fernández y Lauxmann, 2014; Sevares, 2010), junto con las contribuciones del estructuralismo latinoamericano (Bresser-Pereira, 2007; Gaitán, 2014), que refuerzan la importancia de la industrialización para viabilizar la salida de posicionamientos periféricos.

De acuerdo con el estructuralismo latinoamericano, para alcanzar el desarrollo se requería que las estructuras productivas logren mayores nive-

-
- 2 Gran parte de esos argumentos dieron base a una vasta cantidad de estudios sobre capacidades estatales de diversos sectores de políticas. Específicamente, destacamos los vinculados con el desarrollo industrial en América Latina (Fernández, et al 2006, Sikkink, 1993, Castellani y LLampart, 2012, AvilaGomite y Boschi (ed.) 2016).
 - 3 Dados los límites de este trabajo, nos centramos en los aspectos organizacionales e implicativos en relación con la posibilidad de habilitar estrategias de desarrollo, y no en el análisis de que dicha configuración estatal es resultado de un proceso político, siempre abierto y disputado, en el que se enfrentan diferentes clases, fracciones, grupos y movimientos sociales de base nacional e internacional.

les de homogeneidad, diversificación y capacidad de generación de empleo de elevada productividad. Esto demandaba, centralmente, avanzar en un proceso de industrialización que permita romper con las formas de articulación a la economía internacional vigente por entonces (CEPAL, 1951; Prebisch, 1949). Al promover el desarrollo del sector manufacturero se abordaba, directamente, el problema de la especialización de la estructura productiva interna y la heterogeneidad estructural (Pinto, 1973). En ese sentido, la propuesta era elevar la cantidad de trabajadores desempeñados en actividades con mayores niveles de productividad (en el sector industrial), a los fines de poder incrementar el producto total y mejorar el nivel de vida de gran parte de la población, para lo cual esta corriente apelaba a un activo papel del Estado. El Estado tenía un rol fundamental en la programación de dicha estrategia de desarrollo, a partir de establecer las metas y los objetivos, y coordinar la ejecución de las acciones tendientes a alcanzarlos (CEAPL, 1955; Prebisch, 1952).

El sector manufacturero continúa teniendo una relevancia central en la problematización del desarrollo latinoamericano en la economía capitalista contemporánea. Entre las diversas razones que permiten afirmar que aún, hoy día, las «manufacturas importan» (Cohen y Zysman, 1987) puede señalarse, tal como lo indicó oportunamente Raúl Prebisch (1949), que el sector manufacturero continúa teniendo un peso central en la generación de empleo de elevada productividad, ya sea de manera directa, o bien a través del estímulo al desarrollo del sector servicios (Helper, Krueger y Wial, 2012). En ese sentido, el desarrollo del sector manufacturero actúa como estimulante de la demanda de servicios cada vez más sofisticados, como pueden ser, los de ingeniería, diseño, e investigación y desarrollo (Amsden, 2004; Fernández, 2017; Hikino y Amsden, 1995; Lauxmann y Fernández, 2015). A su vez, estas áreas promueven la generación continua de innovaciones y de progreso técnico, permitiendo mantener al conjunto de la estructura productiva en la frontera tecnológica (Lavarello, 2017). Por su parte, también es importante destacar el rol del sector como correa de transmisión entre las oportunidades científicas y técnicas y el resto del sistema productivo. Es decir, la actividad manufacturera es la que tiene la capacidad de producir insumos, como máquinas o productos químicos o biológicos, que explican la aplicación de técnicas y los aumentos de productividad en otros sectores (Greenwald y Stiglitz, 2006).

Pero, como ha evidenciado la experiencia histórica latinoamericana, y advierte una vasta literatura (ver por ejemplo Amsden, 2004; Arceo, 2005; Arrighi, Silver y Brewer, 2003; Fajnzylber, 1983, 1992; Hausmann y Rodrick, 2003), no cualquier tipo de actividad manufacturera impulsa la salida de

posicionamientos periféricos. Particularmente importante, para viabilizar el desarrollo de los países de la región, resulta el impulso de una actividad manufacturera endógena, compleja y dinámica. Endógena, porque se trata de un proceso de desenvolvimiento del sector industrial en el que prima el capital doméstico; compleja, porque genera la capacidad de establecer eslabonamientos intra e intersectoriales; y dinámica, porque para su reproducción lleva adelante prácticas vinculadas al desarrollo de innovaciones y nuevas tecnologías (Fernández, 2017).

En consecuencia, luego de haber planteado estas consideraciones, la pregunta que surge es, en el marco de la recuperación y re-apelación política y académica del papel del Estado en la generación del desarrollo sustentado en el sector industrial ¿Cómo se organizó la estructura del Estado para llevar adelante dicha estratégica? ¿Cuáles fueron los cambios de jerarquías organizacionales? ¿Con qué dotación presupuestaria contaron dichas dependencias? ¿Cuáles fueron las políticas industriales, la modalidad de implicación que llevaron adelante esas estructuras? Una vez que se avance en ello, se examina cuál fue la estrategia de acumulación que habilitó dicha modalidad organizativa e implicativa del Estado argentino. Tal estrategia ¿modificó las estructuras productivas de la economía argentina?

El Estado y las estrategias de acumulación en Argentina a inicios del siglo XXI

La estructura organizacional del Estado y su capacidad de fuego

A lo largo de la primera década del siglo XXI, el aparato estatal argentino se ha ido robusteciendo en términos de estructura organizativa. Ejemplo de ello ha sido el incremento en volumen e importancia de la estructura ministerial, en procura de la jerarquización de determinadas funciones a realizar por el aparato estatal, a través de la creación de ministerios, secretarías y subsecretarías.

En esta expansión del aparato estatal se puede advertir su intención de implicarse en el fomento de la actividad productiva-industrial para, a partir de ello, estimular el desarrollo. En el año 2002 se crea el Ministerio de la Producción, con oficinas vinculadas específicamente al impulso de la industria. Luego, durante los años 2003-2008, esa cartera ministerial y las dependencias vinculadas a industria pasaron a estar bajo la órbita del Ministerio de Economía y Producción. En 2008 se crea nuevamente el Ministerio de Producción, el que asume, una vez más, las instancias vinculadas a la acti-

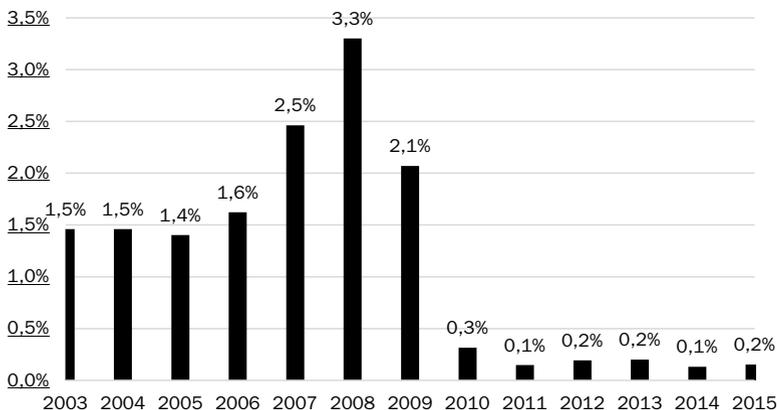


Gráfico 1. Evolución del Gasto Público de los ministerios que tuvieron bajo su órbita de influencia oficinas vinculadas al desarrollo industrial durante el período 2003–2015, como porcentaje del gasto total.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

vidad manufacturera. Finalmente, en 2009, tiene lugar la instauración del Ministerio de Industria, el que durante un breve interregno, ese mismo año, opera bajo la denominación de Industria y Turismo, para finalmente entre 2010 y 2015 consolidarse como Ministerio de Industria.

Esas modificaciones y rejerarquizaciones de las áreas vinculadas con el desenvolvimiento del sector industrial, a pesar que dieron un espacio específico de intervención, no le otorgaron un lugar central en el conjunto de la estructura del Estado nacional. Puede advertirse que el Ministerio (con sus secretarías y subsecretarías) vinculado a la actividad productiva industrial, representó sobre finales de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner el 4,5 % del total de la estructura estatal.

Por otro lado, se advierte la escasa capacidad de fuego de los ministerios que, durante los años 2003–2015, tuvieron bajo su órbita de influencia las oficinas vinculadas a la actividad industrial. Es decir, los recursos financieros con que contaron estas instancias para hacer frente a las actividades tendientes a cumplir con sus objetivos, evidenciaron un porcentaje muy bajo del total de gastos presupuestarios. Esta escasa gravitación puede advertirse particularmente luego de 2009, cuando se crea el Minis-

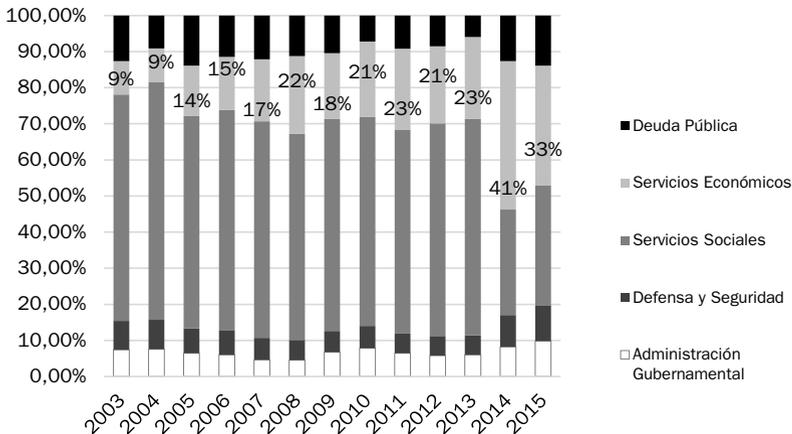


Gráfico N°2. Gasto Público Nacional por finalidades, porcentajes de participación 2003-2015.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

terio de Industria como cartera diferenciada del Ministerio de la Producción, tal como resulta del Gráfico N° 1.

Por otra parte, cuando se analiza más allá de las instancias ministeriales que directamente están implicadas en la intervención en la esfera industrial, y se realiza un examen del gasto por finalidades, se advierte un importante crecimiento de la participación de servicios económicos dentro del total del gasto público nacional (ver Gráfico N°2). En el año 2003, el gasto en servicios económicos representaba un 9,30 % del total del presupuesto nacional, en el año 2014 dicho porcentaje ascendió a 41,09 % y en 2015 fue de 33,15 %.

Sin embargo, al profundizar el análisis al interior de servicios económicos, se observa que los flujos destinados específicamente a la actividad industrial revisten poca importancia, representando, en promedio, para el período 2003-2015 sólo el 1,8 % del total de dicha finalidad. El grueso del gasto público de servicios económicos durante esos años estuvo vinculado a las funciones de Energía, Combustible y Minería y Transporte, que representó el 79,3 % del total del presupuesto (Gráfico N°3). Ello se encuentra asociado a la existencia de importantes subsidios al consumo de electricidad y/o de transporte vigentes durante el interregno antes mencionado.

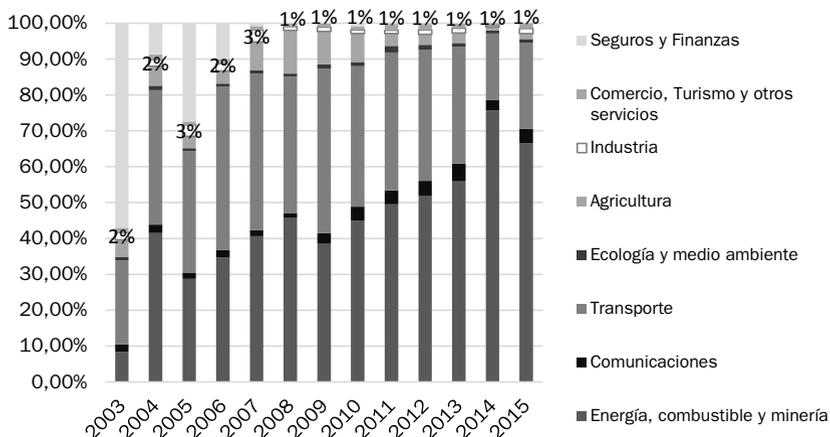


Gráfico N°3. Gasto Público Nacional en Servicios económicos desagregado por funciones, 2003–2015.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Se observa, así, que se han jerarquizado en el organigrama las dependencias destinadas a incidir en la actividad productiva–industrial, asumiendo especificidad y rango ministerial. No obstante ello, tales oficinas no adquirieron centralidad dentro de la estructura del Estado. Además, el examen de la capacidad de fuego de estas instancias ministeriales tampoco muestra una tendencia a su empoderamiento dado los bajos porcentajes que evidencian conforme a la clasificación institucional del gasto público. Resta resaltar que cuando se analiza el presupuesto por finalidad, si bien se advierte una creciente participación de servicios económicos dentro del total, al examinar las funciones específicas del gasto público, se observa la baja gravitación que presenta el estímulo al sector industrial.

Las modalidades implicación del Estado argentino.
Las políticas industriales

En referencia a las formas de implicación del Estado argentino a inicios del siglo XXI, en lo relativo al fomento de la actividad industrial, cabe destacar que la principal acción para impulsar el despegue y el desarrollo de la industria fue el mantenimiento de un dólar competitivo. En ese sentido,

esa política macroeconómica posibilitó la expansión y crecimiento del sector industrial durante la fase inicial del período.

Luego, a partir del año 2008⁴ se desarrollaron distintas acciones estatales tales como la restricción a las importaciones, aumentos de aranceles, direccionamiento de inversiones productivas junto con políticas específicas del fomento al sector industrial. No obstante ello, diversos autores (Azpiazu y Schorr, 2010; Baruj, Kosacoff y Ramos, 2009; Couto, 2010; Fernández Bugna y Porta, 2007; Kulfas, 2009; Rougier y Schorr, 2012) marcan la ausencia de un abordaje estratégico, integrado y global hacia el sector industrial, y señalan la presencia de un conjunto fragmentado y descoordinado de políticas y programas específicos que, con dispar éxito, se desarrollaron en esta fase.

La mayoría de ese conjunto de políticas no fueron nuevas, han sido formuladas durante el período neoliberal para resolver «fallas» del mercado y limitaciones de algunas empresas; tenían un alcance horizontal (sus destinatarios eran las empresas independientemente de su inserción sectorial o actividad), sin definiciones de sectores prioritarios (Couto, 2010; Kulfas, 2009; Lavarello y Goldstein, 2011). Pero cabe indicar que, en el período bajo análisis, tales programas incrementaron sus recursos financieros/económicos y aumentaron sus destinatarios (García Puente, 2016).

Junto con ello, también se llevaron adelante acciones sectoriales y de fomento de competencias tecnológicas y modernización, aunque ocupando un lugar menor que las horizontales. Las mismas se orientaron: i) a promover sectores vinculados con la investigación, el desarrollo y la exportación —el caso de software, la biotecnología—, ii) a actividades con potencial crecimiento de la demanda o del empleo —el mantenimiento del régimen de privilegio para el sector automotor y motopartes—, iii) a segmentos con ventajas naturales de gran escala —como la minería metálica o el sector forestal—, y iv) a atender situaciones de crisis —como maquinaria agrícola o tabaco— (Baruj y Porta, 2006; Couto, 2010). Los regímenes de promoción sectoriales se presentaron a través de incentivos fiscales y arancelarios. Asimismo se implementaron regímenes de promoción industrial⁵ y se mantuvieron los regímenes de promoción regional para las radicacio-

4 Cuando se agotaron los beneficios del dólar alto y se presentó una crisis económica a nivel mundial que tuvo repercusiones en Argentina (Castells y Schorr, 2015).

5 Régimen de Incentivos para los fabricantes nacionales de bienes de capital (decreto 379/01). Luego, con la Ley de Promoción Industrial (Ley 25.924 del año 2004), en el año 2008, se continuaron con la Ley de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura (Ley N° 26.360).

nes industriales en las provincias de La Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis, se extendió el régimen ensamblador de Tierra del Fuego y el estímulo a las exportaciones por puertos patagónicos.

En referencia al sector Pymes, con la sanción de una nueva Ley de Pymes 25 300 en 2000, se crearon nuevas políticas y se modificaron algunas existentes, que recién a partir del año 2006 se comenzaron a implementar y a ejecutar presupuestariamente. No obstante ello, las políticas públicas hacia Pymes tuvieron un limitado alcance, no se encontraban articuladas conceptualmente con el resto de las intervenciones industriales y de desarrollo productivo, y operaron fragmentadamente (Kulfas, 2006).

Por otro lado, se identifican esfuerzos por extender las políticas de acceso al financiamiento para la inversión y del desarrollo. Entre las que se destacan el Programa del Financiamiento Productivo del Bicentenario (Decreto 783/2010); la reforma de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina en marzo de 2012, Ley 26 739, y el FONDEAR (Fondo para el Desarrollo Económico Argentino).

Las intervenciones estatales llevadas adelante desde el Ministerio de Industria en este período se centran en los siguientes ejes (ver cuadro 1): el desarrollo de acciones vinculadas con la sustitución de importaciones,

-
- FONAPYME Eficiencia Energética
 - FONAPYME Industria
 - Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de las MiPyMEs (FONDyF)
 - Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota
 - Registro Nacional de Laboratorios de Ensayos de Autopartes y Vehículos completo
 - INCUBAR
 - Mi PC Móvil
 - Régimen de Crédito Fiscal para Capacitación
 - Programa Nacional de Capacitación
 - Régimen de Consolidación de la Producción Nacional de Motores y Cajas de Transmisión
 - Régimen de Fortalecimiento del Sector Autopartista Argentino
 - Proyecto Desarrollo Industrial Sostenible (DIS)
 - Régimen de Crédito Fiscal para Instituciones
 - FONAPYME Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
 - FOGAPYME Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
 - Programa Mi Galpón
 - RBT Régimen de Bonificación de Tasas
 - Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario. RENPI
 - Programa Expertos PYME

- PACC– Empresas. Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad – Empresas: Acceso a las MiPyMES
- Red de Agencias de Desarrollo Productivo
- Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario – PyMES
- Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario – ANR para Obras Intramuros: \$
- Aprendiendo a Emprender
- SGR. Sociedades de Garantía Recíproca
- Régimen Compre Trabajo Argentino
- Auspicios de la Secretaría de Industria
- Autorización de Importación de Autopartes de Seguridad que No Requieren CHAS
- Desarrollo de Proveedores Industriales Nacionales
- Capital Semilla
- Empresas Madrinas
- Programa de Cooperación Industrial Internacional – PCII
- PACC– Emprendedores. Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad – Emprendedores
- Plan Nacional de Diseño
- Ley de Promoción de la Industria del Software
- Exención de Gravámenes
- Eximición de Derechos de Importación para Radioaficionados
- Grupo de PyMES y Cooperativas: Sistemas Productivos Locales
- Importación de Productos Destinados a la Rehabilitación, al Tratamiento y la Capacitación de Personas con Discapacidad
- Importación de Vehículos para Exhibición
- Programa Mi Pc
- Régimen de Incentivo a la Producción de Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones
- Proyecto DIS – Programa de Apoyo para el Desarrollo Industrial Regional
- Proyecto DIS – Programa Innovación en Cadenas de Valor
- Régimen Aduana en Factoría
- Régimen de Importación de Vehículos de Colección
- RIN Registro Industrial de la Nación
- Régimen Saldo Técnico IVA
- Régimen para Vehículos Especiales Usados
- Registro de Importación del Sector Editorial
- Registro de Armas Químicas
- Licencias de Configuración de Modelos y Constancias Técnicas
- Importación Temporal
- Régimen de la Industria Naval
- Importación de Bienes de Capital Usados Reacondicionados
- Exportación Temporal
- Certificado de Homologación de Autopartes de Seguridad
- Unidad de Medio Ambiente

Cuadro N° 1. Políticas públicas nacionales del Ministerio de Industria. Año 2014.

Fuente: www.industria.gov.ar

el fomento a los parques industriales, el diseño del Plan Estratégico 2020 y el desarrollo federal.

De acuerdo con lo indicado, se puede considerar que la modalidad de implicación estatal da cuenta de una importante presencia del Estado en la promoción del sector productivo industrial. Sin embargo, ello no generó una forma de implicación coherente que se oriente hacia la construcción de una estrategia de acumulación centrada en el sector manufacturero, sino que se caracterizó por presentar la forma de un conjunto de acciones que operaron fragmentada y descoordinadamente.

La estrategia de acumulación resultante

La configuración organizacional, la capacidad de fuego y las modalidades de implicación del Estado argentino en los años 2003–2015 no han permitido conformar una estrategia de acumulación que, sobre la base del desarrollo del sector manufacturero, permita viabilizar el desarrollo. Sostenemos ello a pesar de las importantes tasas de crecimiento del PBI durante el periodo señalado, motorizadas, en gran medida, por la recuperación de la actividad industrial.⁶

Como se puede advertir en el Gráfico N° 4, tomando la serie del Banco Mundial UMN a precios constantes, el crecimiento del sector manufacturero fue un elemento central en el crecimiento del período. Promediando tasas de crecimiento del 7,93 % entre 2003–2008 el sector industrial recuperó participación dentro del PBI, el cual creció a un promedio del 7,80 % en dicho período. Tras una importante caída en 2009 del 7,26 % para el Producto Industrial y del 5,92 % para el PBI global, los mismos se recuperaron brevemente en 2010 y 2011 para luego volver a caer 2012 y 2014 y ralentizar su marcha hacia finales de 2015.

El crecimiento del sector manufacturero en el período poscrisis del neoliberalismo ha estado sustentando en un incremento de la producción del conjunto de las actividades manufactureras (Azpiazu y Schorr, 2010). No obstante, también puede advertirse que hay ciertas ramas industriales que han experimentado un crecimiento más acelerado que otras (al menos en los primeros años poscrisis 2001). Las actividades manufactureras que habían resultado fuertemente castigadas por la reestructuración neoliberal (textil

6 En el crecimiento de este período también ocupó un lugar central el precio de los *commodities*, principalmente de la soja. El precio de la misma en el año 2002 era de aproximadamente 200 USD por tonelada, en el 2008 alcanzó los 622 USD, y en el 2015 bajó a 340 UDS.

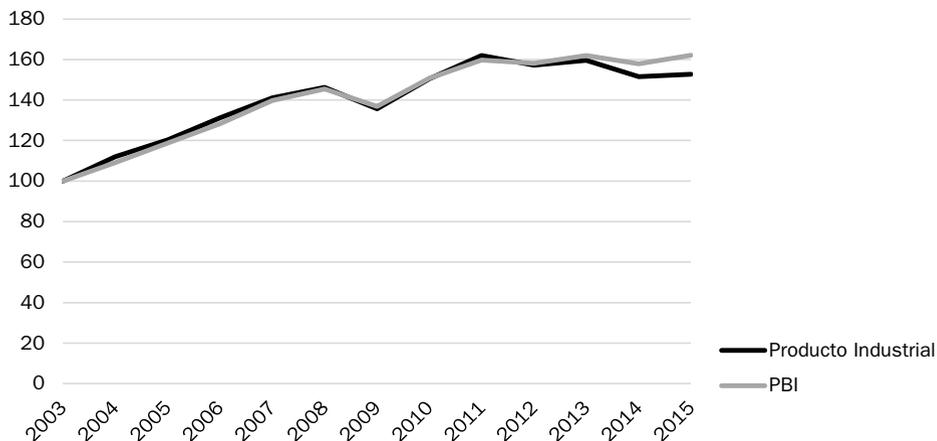


Gráfico N°4. Evolución de la Producción Manufacturera y el PBI, 2003–2015 (índice base 2003=100).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Banco Mundial.

e indumentaria, productos metálicos, máquinas y equipos, por mencionar algunas de las más importantes) han contribuido significativamente al crecimiento del sector en los inicios de la actual fase de reactivación industrial (Azpiazu y Schorr, 2010; Fernández Bugna y Porta, 2007). El crecimiento de estas ramas respondió básicamente a la utilización de la capacidad ociosa instalada, aunque también incidió en su desenvolvimiento la apertura de nuevas empresas (Kulfas, 2009; Schorr, 2012).

Sin embargo, tal crecimiento no modificó la composición intrasectorial de las manufacturas. Se puede advertir (ver Cuadro N°2) la persistencia de la especialización del sector en actividades que sustentan su competitividad en ventajas comparativas naturales, y/o amparadas por un proteccionismo frívolo que crea «ventajas institucionales de privilegio» (Azpiazu y Schorr, 2010; Rougier y Schorr, 2012).

Por otra parte, estas actividades industriales presentan un elevado grado de concentración en un reducido grupo de actores: grandes empresas, crecientemente de capital extranjero (ver Cuadros N°3 y N°4), que detentan posicionamientos monopólicos u oligopólicos en los mercados locales (por lo que obtienen rentas extraordinarias) (Azpiazu y Schorr, 2010; Rougier y Schorr, 2012), lo que vuelve aún menos virtuoso su desempeño en términos de sofisticación, al no tener mayores incentivos para procurar incrementar su rentabilidad vía incorporación de tecnología e innovaciones.

Rama	2002	2008	2014
Alimentos y bebidas	25,0 %	23,2 %	23,9 %
Metalmecánica exc. Automotriz	10,4 %	14,3 %	13,7 %
Químicos	12,7 %	11,3 %	12,2 %
Metales	9,8 %	9,2 %	8,6 %
Confecciones	5,6 %	5,8 %	5,7 %
Automotriz	3,6 %	5,0 %	4,9 %
Refinación de petróleo	7,5 %	4,9 %	4,5 %
Caucho y plástico	5,5 %	4,8 %	4,5 %
Minerales no metálicos	2,9 %	4,2 %	4,4 %
Edición e impresión	3,4 %	3,9 %	3,8 %
Industrias manufactureras ncp	2,4 %	2,8 %	3,2 %
Textiles	2,3 %	2,8 %	2,9 %
Papel	3,5 %	3,1 %	2,8 %
Cuero y calzado	2,2 %	2,3 %	2,6 %
Madera	2,5 %	2,0 %	2,1 %
Tabaco	0,8 %	0,5 %	0,5 %
PBI industrial	100 %	100 %	100 %

Cuadro N° 2. Evolución de la participación de las distintas ramas industriales dentro del Producto Industrial (2002, 2008 y 2014)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Porta, Santarcángelo y Schteingart (2016).

Año	Las 200	Primeras 50	Segundas 50	Segundas 100
2003	26,9	17,4	5	4,6
2004	26,7	16,7	5,1	4,8
2005	26,5	16,8	4,9	4,8
2006	26,6	16,9	5	4,7
2007	26,4	16,6	4,9	4,8
2008	25,9	16,4	4,8	4,7
2009	24,6	15,4	4,6	4,6
2010	23,6	14,9	4,4	4,3
2011	23,8	14,7	4,6	4,5
2012	23,5	14,5	4,6	4,4
2013	24,9	15,9	4,6	4,5
2014	23,2	14,9	4,1	4,2
2015	22	13,8	4	4,2

Cuadro N° 3. Evolución de la participación de la cúpula empresarial local* en el valor bruto de producción total según tramos del ordenamiento, 2003–2015 (en porcentajes)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Schorr (2018)

*Se trata de las 200 empresas más grandes del país de acuerdo con sus respectivas ventas anuales, no se incluyen firmas del sector financiero ni agropecuario, salvo las avocadas a la comercialización de granos.

	Cantidad de empresas			% de ventas de la cúpula		
	2001	2007	2015	2001	2007	2015
Estatal	1	6	3	1,6	2,1	3,2
Privada nacional	59	53	63	25,3	22,8	27,6
Privada extranjera	93	116	114	55,2	64,1	51,4
Asociación	47	25	20	17,9	11	17,8
Total	200	200	200	100	100	100

Cuadro N° 4. Distribución de las empresas y las ventas de la cúpula empresarial local según el tipo de accionista predominante de las firmas, 2001, 2007 y 2015 (en valores absolutos y porcentajes)

Fuente: Schorr (2018:136).

Vemos así, entonces, que el sistema productivo industrial se mantiene concentrado y transnacionalizado, y productivamente orientado hacia la producción de materias primas y manufacturas centradas en el procesamiento de recursos naturales y/o amparadas en ventajas institucionales de privilegio. No se ha podido avanzar en la consolidación de una estrategia de acumulación que, sobre la base del desenvolvimiento de un complejo industrial endógeno, complejo y dinámico, habilite formas de reproducción interna más equitativas, incluyentes y sostenibles, a partir de las cuales eludir la dependiente inserción al mercado global.

Conclusiones

Luego de examinar la configuración organizacional, la capacidad de fuego de la estructura estatal y la modalidad de las formas implicativas derivadas de la misma, se observa que el Estado argentino durante los años 2003–2015 no logró conformar una estatalidad coherente y cohesionada, ni desarrolló políticas públicas tendientes a conformar un sector industrial endógeno, complejo y dinámico, que tienda a propiciar el desarrollo.

El análisis de las transformaciones organizacionales, a pesar de la rejerarquización de las áreas vinculadas al fomento del sector industrial, dio cuenta que esas instancias ocupan un lugar marginal en el conjunto del organigrama del Estado Nacional. Ello se confirmó con el análisis de la clasificación institucional del gasto. En él se observó que las instancias ministeriales vinculadas al sector manufacturero presentaban una participación

insignificante dentro del presupuesto de la Administración Nacional. A su vez, si bien según la clasificación por finalidad, la categoría servicios económicos presentaba un incremento a lo largo del período analizado, cuando se examinó la categoría funcional presupuestaria industria, se advirtió una muy baja gravitación de la misma.

El examen de la modalidad implicativa, por su parte, también dio cuenta de tendencias contradictorias. Por un lado, se observó la presencia de un conjunto de políticas de fomento al desarrollo, y específicamente a la actividad industrial y a sectores relevantes en ella, como las Pymes. Pero por otro lado, se advirtió que, a pesar que aumentaron en cantidad y en recursos, las mismas no conformaron una estrategia de intervención coherente y cohesionada, se trató más bien de un conjunto de acciones fragmentadas y desarticuladas entre sí.

En el artículo, además, se examinó la articulación entre la forma organizacional y la modalidad implicativa del Estado en Argentina durante los años 2003–2015 y la estrategia de acumulación. De acuerdo con ello, se advirtió que el aparato estatal viabilizó una estrategia de acumulación orientada hacia la producción de manufacturas amparadas en las ventajas comparativas de los recursos naturales y/o en ventajas institucionales de privilegio, realizadas por un reducido número de empresas crecientemente propiedad de capitales extranjeros, lo que acarrea limitadas posibilidades de generar dinámicas de crecimiento con inclusión social.

En función de lo expuesto se destaca, como una de las limitaciones de la reacción neodesarrollista argentina la no construcción de una estatalidad que desde su forma organizativa y lógica implicativa viabilice procesos de desarrollo. Por lo tanto, se resalta la importancia teórica, académica y política de la estructura estatal y las políticas públicas derivadas de ella en la configuración de una estrategia de acumulación que habilite la salida de posicionamientos periféricos.

Referencias bibliográficas

- AMSDEN, A. (1989) *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford: Oxford University Press.
- (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la CEPAL*, 82(Abril), 75–90.
- ARANÍBAR, A. & RODRÍGUEZ, B. (2013). *América Latina ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- ARCEO, E. (2005). El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de dependencia en América Latina. *Cuadernos del CENDES*, 22, 27–63.
- ARRIGHI, G., SILVER, B. Y BREWER, B. (2003). Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of North–South Divide. *Studies in Comparative International Development*, 3–31.
- ÁVILA GOMIDE, A. Y BOSCHI, R. (ed.) (2016) *Capacidades estatales en países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA.
- AZPIAZU, D. Y SCHORR, M. (2010) *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976–2007*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BARUJ, G. Y PORTA, F. (2006). Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur. *Documento de Proyecto*. Santiago de Chile: CEPAL.
- BARUJ, G., KOSACOFF, B. Y RAMOS, A. (2009). Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público–privada, *Documento de Proyecto*, Santiago de Chile: CEPAL.
- BRESSER–PEREIRA, L.C. (2006). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional, *Economía* vol. 4, n° 10. México DF, Universidad Autónoma de México.
- (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo, *Nueva Sociedad* 210. Caracas.
- CAO, H., REY, M. Y LAGUADO LUCA, A. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958–2015*. Buenos Aires: Prometeo.
- CASTELLANI, A. Y LLAMPART, F. (2012.) Debates en torno a la calidad de la intervención estatal, *Papeles de Trabajo* 6, n° 9, junio. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires.
- CASTELLS, M. Y SCHORR, M. (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad, *Cuadernos de Economía Crítica* 2. Buenos Aires.
- CEPAL (1951). *Estudio económico de América Latina*. Nueva York: Naciones Unidas.
- CHAN, H. (2004). *Retirar la escalera. La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: Catarata.
- CHIBBER, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State, *American Journal of Sociology*, Vol 107, n° 4.
- COHEN, S. Y ZYSMAN, J. (1987). *Manufacturing Matters. The myth of the post-industrial economy*. New York: Basic Books.

- COUTO, B. (2010). Desafíos para el Estado y los actores empresarios en la definición e implementación de la política industrial en Argentina, *Documentos de Investigación Social 11*, IDAES, UNSAM.
- ESPAÑOL, P. Y HERRERA, G. (2011). La (re) construcción de un proyecto nacional para el desarrollo. Algunas notas para alentar la discusión, *Revista de Ciencias Sociales 3*, n° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, Segunda Época.
- EVANS, P. (1995). *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- (1996). El Estado como problema y solución en *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales 35*, n° 140, Buenos Aires: IDES.
- FAJNZYLBER, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.
- (1992). Industrialización en América Latina. De la caja negra al casillero vacío. *Nueva Sociedad*, 118, 21–28.
- FERNÁNDEZ BUGNA, C. Y PORTA, F. (2007). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En Kosacoff, Bernardo (comp.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002–2007*, Santiago de Chile: CEPAL.
- FERNÁNDEZ, V.R. (2017). *La trilogía del erizozorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Barcelona: Anthropos–Siglo XXI Editores–Ediciones UNL.
- FERNÁNDEZ, V.R. Y LAUXMANN, C. (2014). ¿Cuál(es) camino(s) conduce(n) a Roma? Estado y políticas industriales en los desafíos del desarrollo latinoamericano. *Cuadernos del CENDES*, 86, 49–72.
- FERNÁNDEZ, V.R., GÜEMES, M.C., MAGNIN, J. Y VIGIL, J. (2006) *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*, Santa Fe: Ediciones UNL.
- FERRER, A. (2010). Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global. *Revista de la CEPAL 101*, agosto.
- GAITÁN, F. (2013). *El rescate del Estado. Los desafíos del desarrollo*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- (2014) *Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- GARCÍA PUENTE, M.J. (2016) Transformaciones del Estado y desarrollo. Capacidades estatales y desarrollo productivo industrial. El caso de la provincia de Santa Fe en el período 1990–2013. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de Rosario.
- GREENWALD, B. Y STIGLITZ, J. (2006). Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries. *New Developments in Macroeconomics 96*, 141–146.
- HAUSMANN, R. Y RODRIK, D. (2003). Economic development as self–discovery. *Journal of Development Economics*, 72, 603–633.
- HELPER, S., KRUEGER, T. Y WIAL, H. (2012). Why Does Manufacturing Matters? Which

- Manufacturing Matters? A Policy Framework. In *Metropolitan Policy Program at Brookings*.
- HIKINO, T. Y AMSDEN, A. (1995). La industrialización tardía en perspectiva histórica, *Desarrollo Económico*, 35, 3–34.
- KOLHI, A. (2010). Estado y desarrollo económico, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* n° 12. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- KULFAS, M. (2009). Las Pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas, *Colección Documentos de Proyectos*. LC/W.272, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2016). *Los tres kircherismos. Una historia de la economía argentina 2003–2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- LAUXMANN, C.T. Y FERNÁNDEZ, V.R. (2015). Industrialización y desarrollo en la Argentina pos-«Washington Consensus»: un abordaje crítico desde la perspectiva sectorial, actoral y espacial. *Semestre Económico*, 18(37), 51–70.
- LAVARELLO, P. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? En M. Abeles, M. Cimoli, y P. Lavarello (Eds.), *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- LAVARELLO, P. Y GOLDSTEIN, E. (2011). Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* 42, núm. 166. Distrito Federal, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- MANN, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados, *Zona Abierta* n° 57/58.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA (2011). *Plan Estratégico Industrial 2020*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- NAHÓN, C., RODRÍGUEZ, E. Y SCHORR, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectorias, rupturas y continuidades. *Crítica y Teoría en Pensamiento Social Latinoamericano*. CLACSO.
- PINTO, A. (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. ILPES – CEPAL.
- PORTA, F., SANTARCÁNGELO, J. Y SCHTEINGART, D. (2016) Producción y empleo en el sector industrial argentino: 1889–2014. *H-industri@* 10(19), segundo semestre.
- PREBISCH, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico* 26(103).
- ROUGIER, M. Y SCHORR, M. (2012). *La industria en los cuatro peronismos. Estrategias, políticas y resultados*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- SCHORR, M. (2013) (coord.) *Argentina en a posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- (2018). El poder económico de la Argentina bajo los gobiernos kirchneristas. Un análisis a partir del panel de grandes empresas. En M. Schorr (Coord.) *Entre la década ganada y la década per-*

dida. La argentina kirchnerista ensayos de política económica. Buenos Aires: Batalla de ideas.

SEVARES, J. (2010). ¿Por qué crecieron los países que crecieron? Historias y teorías del crecimiento económico. *Realidad Económica* 253, 20–47.

SIKKINK, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 32, n° 128. Buenos Aires.

SKOCPOL, T. (1991). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual, *Zona Abierta* 57/58.

WADE, R. (1999) El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia. México: Fondo de Cultura Económica.

M. Jimena García Puente

Doctora en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario) Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) Licenciada en Ciencia Política (UNR). Docente - Investigadora de la Universidad Nacional del Litoral y docente de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

Emilia Ormaechea

Doctoranda en Desarrollo Económico (Universidad Nacional de Quilmes). Becaria del CONICET. Magíster en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional del Litoral). Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral.

Carolina T. Lauxmann

Doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Histórica Económica y Política Económica (FCE-UBA). Docente-Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

María Jimena García Puente, Carolina Teresita Lauxmann y Emilia Ormaechea

«EL ESTADO ARGENTINO Y EL DESARROLLO. UN ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN E IMPLICACIÓN ESTATAL EN LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL DURANTE LOS AÑOS 2003-2015», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 9, número 20, Santa Fe, República Argentina, 2019, pp. 9–30.

2 INTERVENCIONES DE LOS AGENTES SOCIALES EN LA ASISTENCIA ALIMENTARIA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA VULNERADA

UN ESTUDIO EN EL BARRIO ARENALES DE LA CIUDAD DE SANTA FE

INTERVENTIONS OF SOCIAL AGENTS IN FOOD ASSISTANCE OF VULNERATED CHILDHOOD AND ADOLESCENCE. A STUDIO IN THE ARENAL DISTRICT OF THE CITY OF SANTA FE

Luisa Cristina Alvarez

RESUMEN / En este estudio se analiza la implementación de las políticas sociales alimentarias (comedores comunitarios y copas de leche) llevadas a cabo por las organizaciones formales y no formales en el territorio del barrio Arenales de nuestra ciudad para la población con vulneración social, desde 2003 hasta la actualidad. Para ubicar al lector se presenta las características del barrio y la descripción de cómo se produjo la construcción social del territorio en donde se emplazan las organizaciones que asisten a la niñez y adolescencia en condiciones de desigualdad económica y social. Al mismo tiempo, se referencia la periodización del estudio a partir de los efectos de las inundaciones de 2003 y 2007, su impacto y las transformaciones políticas que este fenómeno trajo a la población en estudio. Para finalizar, se presentan las prácticas sociales de los agentes sociales y las intervenciones frente a las necesidades alimentarias que visualizan el empoderamiento de los vecinos de Arenales.

PALABRAS CLAVE / agentes sociales; necesidades alimentarias; políticas sociales; prácticas comunitarias; redes

ABSTRACT / The purpose of this research is to analyze the implementation of social food and nutrition policies (community eateries and glass of milk) conducted by formal and non-formal organizations within Arenales neighbourhood, all of them affecting the most vulnerable population starting in 2003 up to now. The reader will be presented with the characteristics of the neighbourhood, as well as a description of how the social constructs, which locate organizations which assist children and adolescents in uneven situation needs, were accomplished. In parallel, this paper makes reference to the studies concerning the 2003 and 2007 floods, their effects and impact on the aforementioned, as well as the political transformations which were consequence of these events. The social practices performed by different social agents, together with the interventions in nutritional needs that display the empowerment of the Arenales population, are also referenced.

KEY WORDS / social agents; food Needs; social policies; community practices; networks

Introducción

Esta investigación estudia cómo intervienen los agentes sociales en la asistencia alimentaria de los niños y los adolescentes que viven en el barrio Arenales de la ciudad de Santa Fe, desde el año 2003 hasta la actualidad.

El análisis parte de ciertos interrogantes o inquietudes que surgieron al inicio del proceso de investigación y que fueron definiendo el problema a indagar; a saber: ¿cómo intervienen los agentes sociales (Cáritas, Movimiento Los Sin Techo, Canoa, CAMCo, Centro Cultural Birri, Asociaciones vecinales, Partidos Políticos, Parroquias y vecinos) en la asistencia alimentaria de la niñez y adolescencia? ¿Existe una apropiación de los vecinos del barrio con relación a los «espacios de contención»¹ (comedores comunitarios y copas de leche)? ¿Se reconoce la presencia del trabajo en red por parte de las instituciones formales en el barrio Arenales?

Partiendo de dichos interrogantes, por un lado, se propuso analizar la intervención de los agentes sociales en la asistencia alimentaria a niños y adolescentes y la disputa de los vecinos por el espacio urbano en barrio Arenales de la ciudad de Santa Fe desde el año 2003 hasta la actualidad. Por otro, y específicamente, i) se indagó si existía una apropiación de los vecinos del barrio con relación a los espacios de contención (comedores y copas de leche); ii) se reconoció la existencia de prácticas comunitarias que actúan como redes de solidaridad y contención de niños y adolescentes en momentos de crisis; iii) se indagó la presencia de partidos políticos y ONGs y su influencia en la implementación de la asistencia alimentaria; y, finalmente, iv) se analizó la presencia del trabajo en red por parte de instituciones formales en el barrio Arenales.

Al respecto, esta investigación sostiene que los agentes sociales llevan adelante una activa participación en la intervención de la asistencia alimentaria ofrecida a niños y adolescentes del barrio Arenales de la ciudad de Santa Fe, creando estrategias de obtención de recursos para la resolución de la emergencia o «ayuda social» en torno a las necesidades alimentarias presentes en la población en estudio.

1 Denominación que se le atribuye a los lugares destinados a la proyección de actividades educativas, religiosas, recreativas, culturales, deportivas que —ante la gran demanda en cuanto a copa de leche o a la alimentación— son sedes abiertas a la comunidad barrial. En consecuencia, actúan como lugar de acompañamiento y seguimiento de problemáticas que apremian a la población. Estos espacios cuentan con el apoyo de agentes gubernamentales y no gubernamentales para el cuidado de la infancia y adolescencia en situación de vulnerabilidad social.

En cuanto al enfoque metodológico que guio a esta investigación fue de carácter cualitativo. Se asumió una posición exploratoria, ya que no se habían detectado vastos antecedentes en la ciudad de Santa Fe que estudiaran el tema de la intervención de los agentes sociales en la asistencia alimentaria de la niñez y adolescencia vulnerados socialmente. El estudio se inició concretamente a partir de la interpretación de los datos en relación con un análisis flexible y sensible al contexto social en el que se originaron.

Desde la mirada sociológica, sumada al aporte de la antropología, ambas disciplinas facilitaron la indagación de las diferentes maneras de actuar de los agentes sociales en la asistencia alimentaria y el acercamiento al contexto barrial, develando lo desconocido u oculto en estos espacios sociales. De este modo, se investigó sobre el reconocimiento de la interacción social de los actores en la lucha por el espacio urbano. La exploración requirió de una profunda descripción y explicación en la que se demostraron las cualidades que subyacían a este entramado social.

El estudio etnográfico realizado en terreno consistió en un trabajo de campo donde se reconoció la existencia del objeto de estudio y se lo situó dentro del conocimiento científico. Por tal motivo, para comprender las experiencias vividas y el empoderamiento de los diferentes agentes fue necesario ir al encuentro de los referentes de comedores comunitarios y copas de leche que atendían la niñez y adolescencia vulnerada. Por tanto, la información obtenida se derivó principalmente del contacto con los entrevistados, vecinos del lugar. De este modo, se nombró a todas aquellas personas que no lograron sostener un espacio de contención por falta de medios económicos, aunque quedaron en la historia de las trayectorias de las asociaciones civiles echando raíces dentro de este espacio social. Como señala Guber (2001), la instancia empírica no se hace «sobre» la población, sino «con» y a «partir de» interpretar la cotidianeidad estudiada a través de la observación participante y de las entrevistas en profundidad o no dirigidas.

Como queda demostrado, el aporte del análisis antropológico permitió considerar una multiplicidad de acciones y prácticas sociales que a simple vista no estaban dentro de los registros de las agendas públicas. Aquellas vivencias guardaban en sus trayectorias las preocupaciones, exigencias y el hacer solidario; inquietudes que muy pocas veces llegaban a ser visualizadas por los entes gubernamentales. Estos procesos sólo fueron percibidos cuando la investigación se insertó en el entramado social y en las organizaciones que estos vecinos habían construido. Frente a este escenario, se llevó adelante un trabajo de campo, enriquecido con entrevistas semiestructuradas, a fin de facilitar la comprensión de la realidad social, los modos

de vida local, su historia y vinculación con otros escenarios barriales vecinos, así como el mantenimiento de vínculos dentro y fuera del barrio con las políticas sociales de los distintos niveles estatales.

Asimismo, se amplió el análisis cualitativo considerando algunas biografías de actores que, acorde a sus experiencias de vida en ese lugar, contribuyeron de manera particular en la investigación relatada. Al respecto, se seleccionó a 18 entrevistados, quienes revelaron los detalles de lo «no documentado» lo que hizo posible la exploración del tema a investigar. En las entrevistas se recuperó la geografía perdida y las voces fueron redimidas como textos interactivos y los testimonios exhibieron las trayectorias personales y colectivas e hicieron visible la lucha de la gente común (que de otra manera no podría estar documentada) en los territorios marginales (Miles y Crush, 1993). En estos encuentros con los referentes, se dedujo por qué los vecinos habían decidido organizarse y luchar ante tantas demandas. No sólo la falta de alimentos en la población infantil y adolescentes se hizo latente, sino también el tema de la inseguridad, la desocupación, los chicos en situación de calle, la droga. Todas estas perspectivas se vienen trabajando en el territorio comunitariamente desde hace más de 20 años.

Dentro del campo en estudio, la observación permitió obtener mayor información de la realidad del mundo social a través de los sentidos para precisar la validez y la fiabilidad de la realidad que se estaba investigando. El recorrido por las diferentes sedes fue la base de esta exploración, tarea que proporcionó el conocimiento de funciones y cargos de los agentes y sus prácticas. En consecuencia, se observaron diez instituciones, las cuales intervienen diariamente en la asistencia alimentaria de la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad social. Además de conocer la tarea interna de cada institución, se estableció contacto con las personas a través de las entrevistas y se sumó al testimonio de los entrevistados otras voces que, fuera de estos ámbitos, no hubieran sido posibles.

Respecto de la selección de la muestra, ésta estuvo representada en un primer momento por un grupo de vecinos (hombres y mujeres) nacidos y residentes en el barrio Arenales y por las familias migrantes de la provincia y de otros barrios de la ciudad.

En suma, los resultados de la indagación que se presenta a continuación permitieron descubrir que el estudio de los comedores y las copas de leche dejaron de ser una vacancia para pasar a ser vistos como fenómenos sociales que impulsaron la presente investigación, así como conocer el mundo de las organizaciones sociales y civiles que luchan incansablemente por la inequidad social.

La acción de los agentes sociales frente la exclusión e integración en el barrio Arenales de Santa Fe

El barrio Arenales tuvo una etapa incipiente de localización y toma de terrenos. Las primeras familias estuvieron acompañadas por el voluntariado de la Iglesia Católica (referente Cáritas) y la organización Movimiento Los Sin Techo, docentes alfabetizadores, vecinalistas (barrio Chalet y San Lorenzo), militantes políticos y profesionales de trabajo social. Dichos agentes agenciaron de forma solidaria el comedor y la copa de leche cuando el territorio denominado por los vecinos «El Arenal» era un asentamiento informal; continúan siendo parte hasta el día de hoy. A partir de 2007, dicho asentamiento pasó a formar parte de la planificación urbana realizada por la Dirección de Catastro Municipal de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe. La identificación de la zona como «Barrio Arenales» colocó al barrio a partir de entonces en igualdad de condiciones respecto del conjunto de barrios que conforman el distrito suroeste.

Algunas de las características de importancia en la historia de Arenales sobre su emplazamiento es que se estableció rápidamente sobre terrenos periféricos, por lo general, en malas condiciones ambientales (basurales, pajonales, terrenos inundables) y ocupando la zona noroeste (al fondo) del barrio San Lorenzo. El crecimiento demográfico y habitacional se produjo en un ritmo acelerado, y se extendió hacia el suroeste entre barrio San Lorenzo, la Avenida de Circunvalación «29 de Abril» y terrenos hasta el límite con barrio Chalet (barrio vecino). Según testimonios de sus habitantes su localización data aproximadamente de fines de 1988 y 1989. La primera fase de apropiación del territorio² comienza en la calle Hermanos Madeo y marca el límite de urbanización con los terrenos de reservorio pluvial que lleva el nombre de «El Arenal». Cabe precisar que, según información actual recopilada desde la oficina de Catastro de la Municipalidad, aún persisten zonas de asentamientos no catastradas.

Con respecto a los cambios producidos en la morfología del barrio, se debe aclarar que su consolidación territorial fue un proceso que llevó aproximadamente más de veinte años. En esta investigación, su desarrollo y crecimiento territorial se explica en función del trabajo significativo realizado por las organizaciones sociales de «Base Territorial» (en adelante, OSBT) que se ha mantenido y ha transformado a esta comunidad barrial. En la actualidad, Arenales presenta una infraestructura edilicia que refleja

2 Según Merklen, la «apropiación del territorio» se entiende como una fuente de poder (2010:170).

la precariedad económica de la zona. En su mayoría las viviendas son de construcción de material (ladrillos o bloques de cemento) con techos de chapa, división de habitaciones y pisos sin terminar.

Pues bien, teniendo en cuenta la trayectoria histórica informal y luego formal del barrio Arenales presentadas precedentemente, se hace evidente un contexto de vulnerabilidad social en el cual resulta difícil garantizar totalmente las condiciones básicas de existencia para su población; en particular para las niñas, niños y adolescentes que lo habitan. Es decir, los comedores y copas de leche ofrecidos por las OSBT son los portadores del destino del barrio y de la vital atención de sus necesidades alimentarias.³

En términos generales, la mayoría de las familias que viven en Arenales tiene un alto nivel de pobreza. Los ingresos económicos dependen de trabajos informales y temporales, ligados a la situación económica que desde hace varias décadas presenta la ciudad de Santa Fe. Según datos cuantitativos actuales del INDEC, en el aglomerado urbano santafesino, el primer trimestre de 2018 presenta una tasa de desempleo del 6,7 %, sobre una actividad de 43,3 % en el mercado de trabajo. Generalmente los hombres se dedican al trabajo de la construcción, a changas⁴ y a la venta ambulante. Otras desavenencias que persisten y aquejan a sus pobladores son el consumo de drogas en adolescentes y jóvenes, y que el delito en su barrio: problemáticas sociales que ponen en riesgo a la comunidad en general. En palabras de los vecinos, el delito y el *modus operandi* de estos grupos condicionan la vida cotidiana del barrio y pasan a ser el mayor problema para las instituciones territoriales, las organizaciones sociales y la población barrial. Los siguientes testimonios así lo demuestran.

El tema de la seguridad es cada día peor. La policía está allá arriba no viene y dicen que a ellos le asignaron una zona y no pueden pasar para acá (...) todo el día estamos entre los tiros. Hasta ahora no se agarraron pero en cualquier momento se agarra, es todo los días. No podemos estar en la vereda porque al primer tiro nos tenemos que meter adentro. (José, referente político del comedor. 12/08/2016)

Después del 2003 muchos se fueron y muchos volvieron, otros vendieron y así otra gente. Se fueron por problemas de familias con los hijos, hechos de violencia. Van y vienen, como que ya estamos acostumbrados. La policía pasa pero cuando se van

3 Para Santarsiero «la satisfacción de las necesidades alimentarias es esencial en las políticas sociales» (2012:163).

4 Según Maccio y Bonahora (2007) las «changas» se definen como los ingresos laborales originados en trabajos de carácter transitorio o inestable.

vuelven de nuevo los tiros. En el comedor de los adolescentes había talleres para los adolescentes y jóvenes de herrería y carpintería pero asaltaban a los docentes y estos no quisieron entrar más. (Sole, referente Divina Providencia, 23/11/2016)

Como se puede percibir en las entrevistas citadas, Arenales no escapa a uno de los problemas más complejos que la ciudad de Santa Fe tiene actualmente.

Es importante destacar a las mujeres del barrio como agentes sociales; ellas son, en este contexto, las que intervienen y buscan soluciones al problema de la falta de alimentos para la población infantil y adolescente en riesgo social, y cumplen un rol predominante dentro de la economía doméstica y su espacio social. En palabras de Patricia Aguirre (1997:10), sobrevivir en la pobreza requiere también de la complementariedad de los sexos, pues en este contexto barrial no es posible desconocer el avance de la participación femenina en el mundo laboral. Para la CEPAL, la feminización de la pobreza es una noción fundamental a tener en cuenta como mecanismo que afecta no sólo a las mujeres, sino que caracteriza a las unidades domésticas de los sectores carenciados. En efecto, este mecanismo se profundiza entre los sectores más empobrecidos (los indigentes); es decir, aquellos que no alcanzan con sus haberes a cubrir la canasta mínima alimentaria.

Teniendo en cuenta el contexto cuantitativo de nuestra realidad local es necesario asociarlo a estudios empíricos realizados en la ciudad de Buenos Aires sobre el fenómeno de la precarización laboral de las mujeres que habitan en los sectores populares empobrecidos. Puntualmente, el informe realizado en uno de los proyectos de UBACYT, «Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral» 2008/2010 (Weisburd, Labiaguerre, De la Sena y otros, 2011:9, 54, 81-89),⁵ reveló que el problema de la feminización de la pobreza e inequidad en el mercado laboral visualizaba la situación de las mujeres en relación con las condiciones generales de vida y la participación en la Población Económicamente Activa (PEA). Las políticas sociales —como el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJHD, 2001) a nivel nacional, al igual que otros— consideraron a las mujeres como agentes en la transmisión de los beneficios monetarios y alimentarios en contextos de pobreza. La mujer, entonces, se vio compelida a asumir funciones que antes les correspondían al Estado y a invertir una mayor cantidad de su tiempo en la implementación

5 El informe del proyecto fue desarrollado en el ámbito del Centro de Empleo, Población y Desarrollo (CEPED), perteneciente al Instituto de Investigación Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

de estrategias que le permitieran realizar tareas domésticas y comunitarias. El rol feminizado de los planes sociales obedeció a las modificaciones en la estructura de la sociedad actual y adjudicó al género femenino en la planificación de los programas. Como se desprende del informe, estos cambios también se hicieron presentes en el barrio Arenales. Las mujeres–madres —a veces junto al varón o simplemente siendo jefas de hogar— contraprestan servicios comunitarios en diversos órdenes (religiosos, sociales, políticos) con el fin de lograr sobrellevar la economía de su grupo familiar y la pobreza de sus hogares.

Lo que más admiro es esa voluntad de salir adelante. Yo recuerdo a las madres que trabajan con nosotras estar con sus lavarropas, heladeras en el techo, arriba para que no se mojen en la inundación (...) ellas venían y seguían contraprestando el Plan Jefe y Jefas o con el Plan Familia, ellas venían hacían su contraprestación horaria y también los talleres sobre la visibilización de la violencia y todo eso (...) Estas madres vienen de la época menemista y el lema era: la que quiera que la asistan que se vayan y las otras nos quedamos. Ellas se aseguraban la comida atendiendo la cocina y la limpieza. (Esther, Trabajadora Social, 2016).

Frente a procesos de empobrecimiento y desafiliación⁶ masivos (Merklen, 2010), el barrio pasó a ser un lugar de repliegue y de inscripción colectiva. Dicha observación puso de manifiesto que las organizaciones territoriales tuvieron un componente «comunitario» denominado «solidaridad primaria». Un ejemplo de ello es el vecinazgo entrelazado con las estructuras familiares (grupos religiosos o migrantes de lugares vecinos), el cual funciona con el fin de gestionarse ciertos servicios urbanos de la política municipal o provincial. Así la inscripción territorial⁷ y la acción colectiva fueron el bastión de resistencia para aquellos que tuvieron que dejar de estar cubiertos por las tradicionales formas de inscripción colectivas, tanto estatales como sindicales.

En el caso de Arenales, las familias lograron un alto grado de organización para instalarse en el lugar y solucionar el tema de la vivienda, como

6 Esta noción describe la descomposición de un sistema de integración social y la pérdida de las inscripciones colectivas de los individuos. Es utilizada doblemente por Merklen. Para ello, el autor parte de una afiliación que significa integración.

7 Describe un modo de inserción social, un modo de estructuración de las clases populares a través del barrio, y una forma de política popular, una vía de conexión con las instituciones y un punto de apoyo para la acción colectiva (Merklen, 2010:14).

también los problemas asociados a la vulnerabilidad social. Cada espacio brindado por las organizaciones de la iglesia, comedores y copas de leche de diferentes organizaciones presentó una cualidad notable.

Los primeros espacios de contención fueron para la población de niñas, niños, jóvenes y ancianos que viven en contextos de marginalidad. Actualmente, y con el paso del tiempo, los ideales de promoción y asistencia fueron alcanzando la superación asistencial con un mayor alcance de la obtención de políticas sociales y la defensa de derechos y de ciudadanía. Estas organizaciones de base territorial que hoy acompañan a los moradores de Arenales reafirman que sus acciones comunitarias llegaron a este sector de la ciudad para brindar soluciones de manera colectiva y, en particular, estuvieron asociadas al fortalecimiento de la sociabilización y atención integral para el grupo de vecinos, generando un lugar apto para vivir. Sin embargo, los objetivos de las organizaciones sociales también ponen al descubierto que estamos frente a sectores que expresan un relativo aislamiento socioespacial y que están alejados del mercado de trabajo, lugar donde transcurre la vida cotidiana de los vecinos.

El Movimiento Los Sin Techo, según testimonios de los vecinos del lugar, fue la primera organización presentada en el asentamiento El Arenal. Las acciones iniciadas (en esta población y en esa época) fueron la regularización dominial y la erradicación de ranchos con un Plan de viviendas que había gestionado el Padre Atilio Rosso.⁸ Como resultado de dicha gestión se produjo la entrega de los primeros terrenos de forma legal, testimonio que nos ofrece una de las primeras vecinas del asentamiento.

El barrio era una cava y basurales, los ranchos eran de capa de cartón y el mío de nylon y cañaveral, siempre me voy a acordar (...) Ahora tenemos centro de salud, centro de computación para los chicos y capacitaciones. El último Plan de viviendas lo hizo el Padre Rosso fueron las últimas viviendas que están al lado del Río Salado, ese fue el último lugar porque no había más espacio para hacer viviendas ni ranchos (Negrita, vecina. 25/08/2016).

Las organizaciones comunitarias en el territorio de Arenales no solo tuvieron un rol de asistencia. Al producirse la expansión de personas con falta de vivienda, a través de piquetes (Svampa y Pereyra, 2003) y movilizaciones de tipo político, éstas habilitaron a que los vecinos pudiesen ocupar las tierras. En la actualidad, la cuestión de la tierra es un problema no resuelto en esta zona y Arenales, como se dijo, presenta hogares en condiciones de hacinamiento junto a grandes basurales y ningún tipo de ser-

8 Creador del Movimiento de los Sin Techo (1929–2010).

vicios públicos. En efecto, esta barriada se constituyó mediante lazos solidarios y comunitarios, y desde una creciente politización que les permitió generar acciones colectivas para reivindicar derechos e instituir lazos con diferentes entes estatales de nuestra ciudad.

Precisamente, Merklen (2010) considera que las organizaciones barriales no pueden ser exclusivamente comunitarias. Hoy éstas no solo se ocupan de las demandas de asistencia, sino que se movilizan para exigir instituciones que no deben estar ausentes en el territorio (escuelas, dispensarios, reconocimiento de las organizaciones barriales); es decir que bregan por políticas sociales o servicios esenciales dentro de un sistema de intercambio con el poder político. Por lo general, las organizaciones más formales (externas al barrio) son las que ofrecen acciones de distintas escalas: terrenos, viviendas, capacitación y asistencia para el barrio. Los programas asociados a la ONG CANOA se encuentran dedicados a Proyectos sobre Hábitat, desarrollo Local, Riesgo y Gestión comunitaria. Por su parte, el Movimiento Los Sin Techo se distinguió en Arenales por la erradicación de ranchos, por el programa Barrio Digital, los Programas de Salud Materno Infantil, las Escuelas de oficios y formación laboral para jóvenes y el Jardín de Infantes.

En cuanto a las organizaciones sociales dentro del territorio de Arenales, se encuentran las acciones de orden religioso como Cáritas, la cual brinda copa de leche, ropero comunitario y recreación para la población infantil hasta 12 años. Además, asiste a madres solteras, adolescentes y ancianos, beneficiando y extendiéndose a los barrios Chalet, Arenales y San Lorenzo. La Divina Providencia, organización social de orden religioso, también provee al barrio comedor, copa de leche, jardín de infantes y talleres de oficio para adolescentes.

En el orden político social, el centro Cultural Birri acompaña a los barrios San Lorenzo, Arenales y Chalet, y atiende a la población infantil, adolescentes y adultos realizando actividades culturales. A su vez, ofrece una merienda y talleres orientados hacia la buena alimentación para la familia. Otras organizaciones que asisten al barrio Arenales son: Comedor de López, La Funda (2016), y la gran presencia de la Vecinal barrio Chalet que se encuentran en los límites entre barrio Chalet y Arenales.

Respecto de la organización formal CAMCo (Centro de Acción de Movimientos Comunitarios) que se ubica fuera del territorio de Arenales, absorbe una gran población de Arenales brindando herramientas que garanticen el lema institucional: «Todos los Derechos para Todos». Entre sus acciones se destacan: el trabajo territorial, la economía social, la educación y deporte, los centros de día para niñas, niños y adolescentes en situación de calle,

los programas de alfabetización, el Centro de Capacitación Laboral y educativo para Jóvenes EDUCAMCO, el Programa Cultural y Comunicacional, y el Programa educativo para adultos con discapacidades leves.

Junto a los grupos comunitarios antes mencionados, el área provincial nuclea al Centro de Acción Familiar N° 23 El Tamborcito, que ofrece una atención integral para la niñez, adolescencia y la familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe. El trabajo de la municipalidad se encuentra referenciado en la sede del Jardín Municipal San Lorenzo (Amenábar y J.D. De Solís) que además de su función educativa, también gestiona la asistencia alimentaria, los programas de asistencia, la formación de profesionales para el trabajo social (planes, tarjetas alimentaria), y abarca los barrios Chalet, Arenales y San Lorenzo.

Como se puede observar, el barrio Arenales ha sido gestor de sus propias organizaciones territoriales para atender la situación de pobreza y, especialmente, la asistencia alimentaria de su población. Resulta imprescindible aclarar que esta situación no se condensa solamente en el área sur de la ciudad. Según el Informe de la UCA (2018), la pobreza alcanza a casi la mitad de los niños de Argentina. Dicho estudio brinda datos cuantitativos actualizados y de interés, a saber que: el 33,8 % desayuna, almuerza y merienda en comedores escolares o en organizaciones barriales, el 48,1 % vive en condiciones de pobreza y el 38,5 % recibe la Asignación Única por Hijo (suma que asciende a \$ 1577 por asignación).

También se puede aducir que desde que el barrio Arenales se constituyó en intervención asistencial de comedores y copas de leche para la población vulnerada —niñez y adolescencia— esa acción que no cesó. Ello evidenció la dificultad en garantizar totalmente las condiciones básicas de existencia para la población infantil y general. Por lo tanto, problematizar este recorrido vivencial en torno a las necesidades alimentarias es vital para el futuro de sus habitantes.

Organizaciones civiles	Ubicación territorial
Cáritas. C. de Leche. Parroquia San José Obrero	B. Chalet / Arenales
Cáritas. C. de Leche. Comedor Divina Providencia	B. San Lorenzo / Arenales
Comedor El Arenal. ONG	B. Arenales
Asociación Vecinal Chalet	B. Chalet
Movimiento Los Sin Techo. Centro de computación	B. Arenales
Movimiento Los Sin Techo. Jardín Junto por los Niños	B. Arenales
Un futuro para los chicos	B. San Lorenzo / Arenales

continúa en pág. siguiente

Jardín Divina Providencia	B. Arenales
Comedor Adolescentes. Divina Providencia	B. Arenales
Centro Cultural Birri	B. San Lorenzo Arenales
La Funda. Organización político-social	B. Chalet /Arenales

Cuadro N° 1. Organizaciones Civiles que intervienen en el territorio Arenales.

Fuente: Elaboración propia

Organizaciones gubernamentales	Ubicación territorial
Centro de Acción Familiar N° 23. Provincial	B. San Lorenzo / Arenales
Jardín Municipal. Asistencia alimentaria	B. San Lorenzo / Arenales

Cuadro N° 2. Organizaciones Gubernamentales que brindan asistencia alimentaria al Barrio Arenales.

Fuente: Elaboración propia

ONGs	Ubicación territorial
CANOA	Ciudad de Santa Fe
CAMCo	Ciudad de Santa Fe

Cuadro N° 3. ONGs que trabajan en el territorio del Barrio Arenales desde fuera del territorio.

Fuente: Elaboración propia

Razones de una periodización: los efectos de las inundaciones de 2003 y 2007 en Arenales

A los efectos de esta investigación se consideró necesario destacar el período de análisis en dos momentos. El primero es el año 2003, momento en el que (como consecuencia del desborde del río Salado en el mes de abril) tuvo lugar una inundación de grandes proporciones que sin dudas marcó la vida cotidiana de toda la comunidad barrial de Arenales. El segundo

momento corresponde al año 2007, cuando esta población se vio nuevamente afectada por acción de las lluvias intensas.

Las inundaciones en esta zona han sido una constante debido a la cercanía del cauce del río que provocó anegamientos en las barriadas. Estos acontecimientos dejaron huellas en la vida de los vecinos del lugar tales como la pérdida de viviendas, la falta de recursos materiales y (emocionales) y desacoplaron la vida de miles de personas en cuestión de horas.

El hecho de que la mayoría de los pobladores del barrio hayan sufrido ambas inundaciones se puede explicar en relación con los procesos de urbanización de los sectores populares de nuestra ciudad. La antropóloga Ullberg, en una nota periodística, afirma: «La inundación de 2003 encontró a la gente saliendo de la crisis de 2001; mientras que los barrios populares profundizaron sus vulnerabilidad económica, ya que los trabajadores estaban desempleados» (*La Nación*, 18/08/2015). Dicha situación se complejiza en torno a las condiciones espaciales del ocupamiento de las tierras en donde se instalaron las familias. Al no atender a las normativas prescritas, las personas no tuvieron más remedio que instalarse en terrenos altamente vulnerables.

En este orden de ideas, los vecinos residentes del lugar suman a su historia estos fenómenos no menores al momento de estudiar las muestras de solidaridad y los lazos afectivos generados entre los voluntarios y los damnificados. Esta franja territorial fue el epicentro del desastre hídrico provocado por la crecida de río Salado, caudal que ingresó hacia la ciudad debido a una obra inconclusa a nivel provincial. Según información recabada en un periódico de la época (*Uno*, 28/04/2017), correspondía a la obra de defensa protectora sobre el río Salado a la altura de la zona del Hipódromo de Las Flores, dado que no estaba debidamente finalizada. Esta situación permitió el ingreso del agua del río e inundó un tercio de la ciudad capital, a la vez que dañó a la mayoría de los barrios de este distrito.

En contraste con los acontecimientos de 2003, la anegación por lluvias intensas en 2007 en Arenales (como en tantos otros barrios de la zona oeste) puso en riesgo nuevamente a sus pobladores. El intenso temporal deterioró más la vida material de las familias que todavía no habían resuelto la inundación de 2003 y las obligó a tener que abandonar sus viviendas nuevamente. A nivel de los estudios sociológicos locales, Beltramino (2011) profundiza y problematiza los acontecimientos posdesastre 2003–2007 en la zona oeste de nuestra ciudad. La autora presenta un profundo análisis sobre las inundaciones y el impacto público que transformó el campo político local, especialmente entre los años 2003 y 2011. Los hechos desplegados en la arena

posdesastre han transformado la composición del gobierno local y han institucionalizado el problema del «riesgo hídrico» como problema público.

Otro punto a tener en cuenta para ampliar la mirada científica sobre los hechos ocurridos en las inundaciones de 2003 y 2007 que devastaron el territorio de Arenales es la exposición de los autores Masi y Kessler (2009). Ellos develan los niveles de heterogeneidad en la estructura social y cómo adquieren una particular forma de manifestación territorial en las que resultan coincidentes los mayores niveles de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas (NBI), la fragilidad y/o vulnerabilidad social con las áreas de mayor riesgo físico de anegamiento. Estas son, de hecho, las más afectadas por este fenómeno causantes de exclusión social dentro del territorio urbano santafecino.

La presencia de los agentes sociales frente a las necesidades alimentarias

El estudio de las intervenciones de los agentes sociales en la asistencia alimentaria de la niñez y adolescencia vulnerada en barrio Arenales evidenció, dentro del campo social, las acciones de los hombres y de las mujeres en determinadas circunstancias. Este elemento de análisis abordó un tipo de mecanismo que permite aproximarse a diferentes lógicas comunitarias y a actores institucionales que posibilitaron la reconstrucción de subjetividades. Las necesidades, en este contexto, se entienden como producto de derechos sociales no cumplidos y la «intervención» social es la acción organizada de un conjunto de individuos frente a problemáticas sociales complejas que aspiran a una legitimación pública o legislación. En consecuencia, la intervención social es el medio y no un fin en sí misma (Carballeda, 2010). Además, cabe mencionar que esta perspectiva debe tener en cuenta la historicidad de los cambios, los padecimientos del presente y una representación con respecto al futuro.

En este caso puntual, la intervención de los agentes sociales pasa a ser una estrategia de encuentro entre las necesidades de los vecinos en contexto de vulnerabilidad social y los espacios gubernamentales correspondientes para su atención (lo macro y lo micro social). Estas instituciones se encuentran dentro de un marco geográfico de 30 cuadras aproximadamente. También, permite profundizar el análisis de la dinámica sociolocal: desplazamiento y expansión territorial, crecimiento poblacional y creación de «espacios de contención».

Asimismo, respecto de la interacción de los actores, estos no son meros receptores de leyes preestablecidas, sino que son activos ejecutores y productores del espacio social al que pertenecen y defienden (Garfinkel, 1967 cit. en Guber, 2001). Las normas, reglas y estructuras no vienen de un mundo significativamente exterior e independiente de las interacciones sociales, sino de las interacciones mismas. Los actores no siguen las reglas, las actualizan y, al hacerlo, interpretan la realidad social creando contextos en los cuales los hechos cobran sentido. En cuanto a ello, uno de los cometidos de esta investigación consistió en interpretar las experiencias de los agentes individuales y grupales que se encontraban luchando en el campo comunitario.

Los comedores comunitarios, las copas de leche y las políticas sociales

Ahora bien, para pensar el problema del acceso de los alimentos y la satisfacción de necesidades alimentarias no cubiertas es de gran relevancia la conceptualización que ofrece Santarsiero (2013), quien contextualiza las iniciativas pública-estatales durante las últimas décadas. Los comedores comunitarios en barrios pobres —como se apuntó en párrafos anteriores— formaron parte de este conjunto de acciones junto con la incorporación de las organizaciones civiles y configuraron una respuesta más a la asistencia social estatal.

La creciente y tensionada relación entre las iniciativas solidarias auto-generadas de los sectores populares barriales y el Estado presente habilitó, desde 2003, a que los movimientos sociales representasen un componente participativo y comunitario dentro de las políticas sociales. Al respecto, los comedores comunitarios son vistos como recipiente de otros fenómenos a los largo del tiempo; tales como; movimientos sociales de base, relaciones de género, liderazgo organizativos, programas sociales, núcleo analíticos —que suelen soslayarse y que son dimensiones específicas para el campo de la investigación sobre políticas sociales alimentarias y los entramados comunitarios.

Con todo ello se infirió que el fenómeno de los comedores es, por un lado, político porque evidencia un espacio para la politicidad barrial vinculada con la política social territorializada. A su vez, es social porque referencia lazos de solidaridad y de interacción cotidiana en el espacio comunitario; pero, también, es un fenómeno alimentario, porque conserva su especifi-

cidad que es la de brindar alimentos en tanto intervenciones y recursos en la cotidianeidad del espacio barrial.

Las necesidades alimentarias insatisfechas, los recursos estatales, las relaciones sociales y los vínculos políticos que estructuran a ese «plato de comida» y a una organización específica permiten pensar el espacio social producido y reproducido por los comedores y las nuevas complejidades en torno al estudio de la alimentación y las políticas alimentarias (Santarsiero, 2012).⁹ El concepto de políticas sociales (Andrenacci y Soldano, 2005) entendido como el desarrollo de funciones estatales en torno a la reproducción social y la evitación del riesgo social en sociedades capitalistas refiere a «aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgos esos procesos» (Santarsiero, 2012:160).

Siguiendo este lineamiento, las políticas alimentarias son políticas sociales que por su historia, objetivos, criterios de selección y segmentación de la población bajo su cobertura se ubicarían en el eje denominado «política asistencial». Según Andrenacci y Soldano (2005), sería una tercera pata de la política social moderna, reciclada y adaptada a los nuevos tiempos. Santarsiero suma a esta caracterización un elemento más dentro de las políticas sociales desde la mirada de un conjunto de autores (Andrich, 2004; Pautassi, 2009; García Cebolla, 2009), el enfoque de los derechos sociales aplicados a las políticas.

La asistencia alimentaria de la niñez y adolescencia, una prioridad

La comunidad barrial de Arenales se caracterizó por pensar estrategias a nivel colectivo y de participación. Las prácticas comunitarias, en este contexto, partieron de diferentes intereses para su acción: la asistencia, la caridad, los derechos o, simplemente, la solidaridad. Dicha tarea involucró a las familias y a las organizaciones civiles que bregaron por la cuestión alimentaria de la niñez y adolescencia. Es sabido que, en contextos de pobreza y marginación, las niñas/os y adolescentes son los más vulnerables, tanto en su integridad física como emocional.

9 Estas premisas guiaron diversas investigaciones desde la sociología y la antropología. Entre ellas, Harris (2004), Lévi-Strauss (1964), Douglas (2007), Fischler (1995), Goody (1995), entre otros, propusieron planteos etnográficos y teóricos sobre las prescripciones culturales, sociales del alimento y las prácticas con él relacionadas.

Cuando las primeras familias se asentaron en el Arenal, el problema de la alimentación fue un motivo de solidaridad entre vecinos. Estos primeros espacios de contención fueron creados por lazos de vecindad. La ausencia de lugares de asistencia para la población infantil, sumada a las carencias, fue uno de los temas a resolver. Ello responde a la afirmación de Lomnitz (2008), quien sostiene que en el barrio se generan verdaderos grupos de interés unidos en lazos de parentesco y familias solidarias. El cuidado informal de niñas/os y adolescentes del barrio fue una práctica familiarista y feminizada (Jelín, 2010 cit. en Ierullo, 2010), asumida por las mujeres que cuidaban de los hijos de otras familias cuando sus padres salían a trabajar en el cirujero o a realizar changas. Dicha tarea estuvo a cargo de un grupo de madres y muchas veces de hombres que los reunían en el patio de sus casas a tomar una copa de leche y pan que conseguían por donaciones.

En esta investigación se puede afirmar que las mencionadas fueron prácticas solidarias incipientes entre las familias y que, más adelante, dieron origen a nuevas estrategias para el cuidado de la población infantil y adolescente ante la ausencia de instituciones gubernamentales.

Cuando las políticas sociales se hacen terrenales

Las organizaciones cumplen un papel destacado: ser una red de actores implicados con la promoción de políticas sociales para disminuir el impacto de las problemáticas que agobian a los sectores de menos recursos. Estas prácticas comunitarias se hacen evidentes en las trayectorias personales e institucionales que se encuentran en este territorio, fortaleciendo también la identidad local.

La observación de las propuestas de intervención de cada organización permitió constatar el grado de imbricación que se mantiene entre la estructura organizativa y la experiencia proyectada por cada una de ellas en el territorio cumpliendo con la bajada de políticas sociales que esté al servicio de la población con mayor vulnerabilidad social. Las acciones comunitarias reflejaron las capacidades propias de cada agente, llevando adelante los comedores, copas de leche, talleres y centros educativos. La acción solidaria y política manifestada en esta tarea contribuyó al fortalecimiento de la trama social y potenció los cambios políticos y sociales en la población. Los beneficios, que en este caso están dirigidos a la franja etárea de niñez y adolescencia en diferentes proyectos, tuvieron el fin de promover el bienestar social de esta población; además de hacer públicas sus tareas ante los

procesos económicos y sociales con los cuales debían (y deben) lidiar cotidianamente las organizaciones de base territorial.

Que en la actualidad el barrio cuente con sus propias instituciones y organizaciones sociales se debe al logro alcanzado por el trabajo en red. Las redes solidarias tejidas en esta población cumplen la voluntad política de trabajar con «otros». La característica principal del trabajo en red supone generar impulsos que movilicen al gobierno local de turno ante la falta de invisibilidad social de los barrios, ubicados al margen de la ciudad. En síntesis, las organizaciones e instituciones barriales se articularon, generalmente, para dar a conocer (además de sus actividades y su colaboración) la «presencia» como tal.

La asistencia alimentaria visibiliza la cuestión social en Arenales

Respecto de la asistencia alimentaria como herramienta de lucha de los pobladores del barrio Arenales, se puede decir que es una población en la cual prevalece la participación comunitaria en defensa de la seguridad de sus pobladores y la solidaridad como clave para sostener su identidad y establecerse frente a un sistema urbano al que aún le cuesta absorber una parte desanclada de la ciudad. Hoy, Arenales es representativo de distintas demandas respecto de la población infantil y adolescente, al igual que de los reclamos a nivel de servicios de urbanidad. En los comedores y copas de leche la presencia física del vecino es una constante. El rol de los agentes abarca actividades de protección para los más vulnerados, la cultura, y hasta la recuperación de la identidad barrial.

En este orden de ideas, la mayoría de los problemas sociales fueron considerados como consecuencia del aumento de la pobreza y la acción colectiva; fueron interpretados en el marco de las estrategias de supervivencia consustanciales a los pobres. Es decir que los comedores y copas de leche extendidos en el territorio barrial operaron y ocuparon espacios vacíos que las instituciones gubernamentales dejaban a la deriva. Esto es, desde el barrio se aclamaron valores de solidaridad y se cumplió con la descentralización administrativa del Estado local; pues, las organizaciones sociales pasaron a ser intermedias y funcionaron como espacios de participación (cultural, deportiva, política, educativa). También, aquéllas fueron elementos que tienen el valor intrínseco de la cohesión, la pertenencia, la identidad y la integración comunitaria.

Conclusiones

Los resultados más destacados de esta investigación en cuanto a las intervenciones de los agentes sociales en la asistencia alimentaria en el barrio Arenales supusieron examinar la apropiación de los vecinos de los espacios de contención comunitarios (comedores y copas de leche) creados por las diferentes organizaciones territoriales.

El acceso al conocimiento de estos espacios comunitarios permitió advertir la existencia de prácticas comunitarias que actuaban como redes de solidaridad y contención de niña/os y adolescentes en momentos de crisis. Asimismo, hizo posible evidenciar la presencia de partidos políticos y organizaciones sociales que intervenían en la implementación de la asistencia alimentaria.

A su vez, es loable destacar que los protagonistas de los diferentes agentes sociales (religiosos, políticos y sociales) fueron llevados a cabo por hombres y mujeres voluntarios que desearon un lugar seguro para formar su familia y para la crianza de sus hijos. Esto quiere decir que, anterior a las organizaciones sociales, existió la conformación de un grupo homogéneo de vecinos que lucharon por tener su propio espacio territorial. Ellos no solo tuvieron que bregar con las avenencias de un lugar inhabitable (basurales, inundaciones, falta de servicios vitales), sino que también tuvieron que enfrentarse a la estatalidad urbana, que les recordaba continuamente que este no era un lugar para vivir, y a la discriminación de los otros ciudadanos que se encontraban ya urbanizados, desplegando odios y estigmas por radicarse en una zona inhabilitada e insegura.

En consecuencia, en la actualidad, es posible afirmar que Arenales cuenta con un desarrollo territorial, pero sigue su lucha por la obtención de alimentos, de vivienda y de un espacio urbanizado para los más carenciados. Cabe destacar que de este estudio se desprendió, así como en las voces de los entrevistados, el reclamo de la presencia del Estado. Más aún, la ausencia de gobernabilidad volvió a retomarse en estos espacios de discusión, prevaleciendo —sistemáticamente— los problemas de pobreza estructural y marginación que se van depositando en estos sectores, donde los receptores en su mayoría son niñas/os y adolescentes en un medio de vulneración de derechos.

Referencias bibliográficas

- AA. VV. (1999) *Publicaciones de Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas*. CAICYT-CONICET.
- ADLER DE LOMNITZ, L. (2012). *Redes sociales cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*. México: FLACSO.
- (1989). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- AGUIRRE, P. (2005). *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- ANDRENACCI, L. Y SOLDANO, D. (2005). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. Buenos Aires: Prometeo libros/Universidad de General Sarmiento.
- BELTRAMINO, T. (2016). Construcción social del riesgo y conflictividad ambiental. La emergencia de una arena posdesastre tras la inundación de Santa Fe del año 2003. *IFRH 2016 Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos*, Buenos Aires. Disponible en: https://www.ina.gov.ar/ifrh-2016/trabajos/IFRH_2016_paper_44.pdf [1/02/19]
- (2017). *La problematización pública de las inundaciones en Santa Fe (2003-2011) y sus impactos en las transformaciones del campo político local*. CAI. UBA.
- (2017). Los riesgos en el tamiz de la agenda pública: la productividad política de los desastres. *Polis, Revista Latinoamericana* 48, 2017, p. 13, 36. Disponible en <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v16n48/0718-6568-polis-16-48-00013.pdf> [25/04/19]
- BOURDIEU, P. (1997). *Razones prácticas*. España: Anagrama.
- CARBALLEDA, A. (2002). *La intervención en lo Social*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTEL, R. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social*. Francia: Gallimard.
- GRAVANO, A. (2003). *Antropología de lo barrial: estudios sobre producción simbólica de la vida urbana*. Buenos Aires: Espacio.
- (2008). *Antropología de lo barrial: estudios sobre producción simbólica de la vida urbana. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Imaginarios barriales y gestión social*. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- GUBERT, R. (2001). *La Etnografía, Método, Campo y Reflexividad*. Argentina: Grupo Editorial Norma.
- GUTIÉRREZ, A. (2003). La construcción social de la pobreza. Un análisis desde las categorías de P. Bourdieu. *Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 2, 29-44. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1973032.pdf>. [25/04/19]
- IERULLO, M. (2015). La crianza de niños, niñas y adolescentes en contextos de pobreza urbana persistente. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (2), 671-683. Disponible en <http://revistalatinamericanamanizales.cinde.org.co>. [25/04/19]
- MACCIÓ, J. Y BONAHOVA, C. (2007). Estimación de las transiciones de empleo de los miembros del hogar como factor asociado a la salida de la pobreza según estrato

- socioeconómico. Programa del Observatorio Deuda Social Argentina.
- MASI, M.B. Y KESSLER, M.E. (2009). El entramado asociativo en la ciudad de Santa Fe: vulnerabilidad y eficiencia de los lazos sociales en un contexto de crisis. En Herzer y Arrillaga (Coords.) *La construcción social del riesgo y el desastre en el aglomerado Santa Fe*. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.
- MERKLEN, D. (2010). *Pobres ciudadanos*. Argentina: Gorla.
- SALVIA, A., TUÑÓN, L. Y MUSANTE, B. (2012). Infancia, Adolescencia y Cambio social. *Actas V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y Adolescencia*, San Juan. Disponible en: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/166.1-13>. [25/04/19]
- SANTARSIERO, L. (2012). Las políticas sociales en el caso de la satisfacción de necesidades alimentarias. Algunos elementos conceptuales para su determinación. *CAICYT-CONICET*, 18, v. XV. 159–176.
- (2013). Los comedores comunitarios como fenómeno social, político y alimentario en la Argentina de los últimos 30 años: una guía práctica para su comprensión. *Revista Cuestiones de Sociología*, 9, 319–323.
- SCRIVANO, A. (2008). La observación. *El proceso de investigación social cualitativa*. Argentina: Prometeo.
- (2009). Presentación de la obra de los autores Habermas, Bourdieu y Giddens. *Estudios sobre Teoría Social Contemporánea: Bhaskar, Bourdieu, Giddens, Habermas y Melucci*. Argentina: Ediciones CICCUS.
- SVAMPA, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del Neoliberalismo*. Argentina: Taurus.

Luisa Cristina Alvarez

Licenciada en Sociología, egresada de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la UNL. Resumen de la investigación ùTesis de Grado— «Intervenciones de los Agentes Sociales en la asistencia alimentaria de la niñez y adolescencia vulnerada. Un estudio en el Barrio Arenales de la ciudad de Santa Fe».

Miembro de CAID «Políticas Sociales» en la FCJS –UNL, a cargo de la Dra. en Ciencias Sociales Daniela Soldano-UNGS.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Luisa Cristina Alvarez

«INTERVENCIONES DE LOS AGENTES SOCIALES EN LA ASISTENCIA ALIMENTARIA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA VULNERADA. UN ESTUDIO EN EL BARRIO ARENALES DE LA CIUDAD DE SANTA FE», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 9, número 20, Santa Fe, República Argentina, 2019, pp. 31–52.

3 ITINERARIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA DEL PERSONAL IDÓNEO PARA ASISTIR, SANTA FE EN LOS AÑOS 40

ITINERARIES OF SOCIAL ASSISTANCE AND SPECIALIZED TRAINING OF SUITABLE PERSONNEL TO ATTEND, SANTA FE IN THE 40S

*Indiana Vallejos
Melina Chechele*

RESUMEN / En este artículo nos proponemos analizar la relación de la creación de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe con la política de Asistencia Social diseñada por el gobierno antipersonalista de la Unión Cívica Radical de Santa Fe, en particular durante la gobernación de Joaquín Argonz (1941–1943). Para ese propósito retomamos los avances ya realizados por Bacolla (2016), Rubinzal (2014), Britos (2000) y fundamentalmente, Genolet (2017) y hacemos una nueva lectura sobre fuentes ya trabajadas, así como incorporamos otras nuevas. Nos interesa, entonces, reconstruir las condiciones que exigieron personal especializado para la asistencia, la creación de la Escuela como agencia de formación y las disputas entre los funcionarios con diversas precedencias intelectuales, político-ideológicas y religiosas que tuvieron incidencia en este proceso. Para eso, consideramos las discusiones que convergieron en el diseño de la política asistencial (con acento en las ideas de Justicia Social y de capital humano) y documentación institucional que nos permite delinear el modo en que esas discusiones se expresaron en la particularidad de la institución que nos ocupa.

PALABRAS CLAVE / problemas sociales; asistencia social; formación profesional; Santa Fe

ABSTRACT / In this article we will analyse the relationship between the creation of the School of Social Service in Santa Fe and the Social Assistance policy designed by the antipersonalist administration of the Radical Civic Union Party of Santa Fe, particularly during Joaquín Argonz's administration (1941 – 1943). For that purpose, we will review the progress already made by Bacolla (2016), Rubinzal (2014), Britos (2000) and, fundamentally, Genolet (2017), making a new reading on sources already worked, as well as incorporating new ones. We are interested in reconstructing the conditions that required specialized personnel for assistance, the creation of the School as a training agency and the disputes between officials with diverse intellectual, political-ideological and religious backgrounds that had an impact on this process. For this purpose, we consider the discussions that converged in the design of the assistance policy (with an emphasis on the ideas of Social Justice and human capital) and institutional documentation that allows us to delineate the way in which these discussions were expressed in the particularity of the institution that occupies us.

KEY WORDS / social problems; social assistance; professional formation; Santa Fe

Entre el catolicismo social y la modernización. Las políticas sociales en Santa Fe

Piasezzi sostiene que el antipersonalismo en el gobierno santafesino amplía la capacidad de intervención estatal en materia política y social, con el objetivo de dar «respuesta a los mayores niveles de complejidad social e intensifica[r] la capacidad de control del Estado provincial sobre la sociedad civil» (2009:107). Esa mayor intervención combina la modernización del Estado (la burocratización, diversificación y profesionalización de las instituciones) con la tradicional acción política destinada al control de la población a través de estrategias clientelistas, estableciendo particularidades locales que abrevan en el catolicismo social (en particular en los lineamientos de las Encíclicas *Rerum Novarum* y *Quadragesimo Anno*) y en las necesidades de la gestión de gobierno.

La influencia católica no sólo se expresa en la incorporación al gobierno de cuadros religiosos, sino que también supone el otorgamiento de subsidios (para la construcción de edificios, el funcionamiento del culto y de instituciones de educación y asistencia) e impregna las políticas estatales en materia social. Desde su asunción, Argonz plantea que su gobierno prestará especial atención a los problemas sociales, con la preocupación de procurarles una solución justa, que tenga a la familia como base de la organización social, con fundamento en las doctrinas morales de la religión que permite corregir las desviaciones y exalta los sentimientos de bondad y justicia comunes a todos los seres humanos. Expresa una garantía de colaboración moral y material del Estado hacia la religión católica, en una época que exige arraigar en la conciencia de los hombres los principios del cristianismo, que es la única manera de «conquistar la paz social, base de toda organización estadual y único fundamento sobre el que pueden mantenerse las cordiales relaciones entre los pueblos» (Mensaje a la Legislatura. 1943:11).

El catolicismo social que impregna la lectura de la cuestión social impulsa —entre otras acciones— la formación de consejos de conciliación laboral, integrados por obreros y patrones, orienta la regulación de las relaciones de trabajo urbanas y rurales «tendiendo a elevar la situación de los trabajadores» y a la «defensa de los intereses gremiales» y plantea la sanción ante el incumplimiento de las resoluciones del Departamento de Trabajo. Este último tiene una misión que el gobierno señala como «apolítica» y solo debe tender a garantizar el orden evitando el conflicto social, que —sin embargo— choca con las políticas represivas y el manejo clientelístico del Estado sostenido desde otras esferas de gobierno.

El pensamiento católico le ofrece al antipersonalismo santafesino «una lectura antimarxista del clivaje social, desde el que puede mejor afrontar los desafíos de la nueva cuestión social y los múltiples problemas asociados: la conflictividad capital-trabajo, la salud y la vivienda de los sectores subalternos, la organización de la representación del interés, etcétera» (Piasezzi, 2009:118).

Arraigado en esas ideas, el gobernador Argonz impulsa la sanción de leyes tendientes a concretar sus promesas electorales de proteger a los trabajadores y expresa su preocupación por

la salud del pueblo, la lucha contra las enfermedades endémicas regionales que debilitan la raza, la mortalidad infantil que hace descender peligrosamente el crecimiento vegetativo de la población, la inspección estricta y permanente de la calidad de los productos alimenticios [...] y por la vivienda para el obrero de la ciudad y del campo, el cuidado de la niñez abandonada, la alimentación deficiente de los escolares, la reforma del menor delincuente. (*El Litoral*, 10/04/41)

Su aspiración es dar al gobierno «un hondo contenido social» buscando soluciones justas y dignas, para lo que pretende unificar los organismos de asistencia social bajo la órbita de un nuevo ministerio «para que estos organismos tengan una dirección única de acuerdo con la gran importancia que le corresponde en la vida moderna de los Estados».

Para este gobierno, la obra pública debe estar al servicio del bienestar colectivo, invirtiendo especialmente en la obra vial, para posibilitar el aumento de la producción, reducir su costo y facilitar el transporte. Con relación a las obras vinculadas a la vida social y cultural de la comunidad, se trata de proporcionar establecimientos asistenciales apropiados y construir centros de irradiación educativa y cultural en condiciones higiénicas, destinados a enriquecer la instrucción y el «acervo espiritual de la raza». Esas acciones deben confluir en el objetivo de mantener la estructura de distribución territorial de la población, evitando su concentración en las ciudades de Santa Fe y Rosario para fortalecer la estructura productiva agrícola-ganadera, a la vez que haciendo posible, en los pueblos y zonas rurales, el disfrute de una vida higiénica y económica sin sentirse aislados o desprovistos de las ventajas del progreso. La protección y la asistencia social tienen un lugar relevante en la agenda de gobierno, durante el cual se sanciona una serie de leyes que buscan institucionalizarlas: se crean la Caja de Seguro Mutuo (destinado a todos los empleados y obreros permanen-

tes del territorio provincial) y la Caja de Previsión Social de los Empleados Públicos de la Provincia; la Caja Provincial de Asistencia Social a la Vejez, Invalidez a la madre y a los huérfanos; se establece la Asignación Familiar por hijo y cónyuge incapacitado para los empleados públicos (que según las palabras del gobernador, se inspira en las generosas concepciones del catolicismo). La Ley 3069 de Asistencia Social y Hospitalaria constituye un fondo especial para la asistencia social a la vez que crea una estructura administrativa y funcional para su implementación.

Claroscuros del derecho a la asistencia y el deber católico de asistir: entramando problemas y políticas

Si bien el interés por la Reforma Social comienza a principios del siglo XX, para los años 30 en nuestro país se instala una discusión sobre las significaciones de la ayuda y la asistencia social influida —entre otras cosas— por la magnitud de la crisis internacional y su impacto en el país, la preocupación por el conflicto social, la discusión académica respecto al rol del Estado y la posición de la Iglesia Católica, que venía impulsando (desde la publicación, en 1891, de la encíclica *Rerum Novarum* en adelante) discursos y acciones en pos de la justicia social. En ese entramado, los problemas referidos al mantenimiento de la cohesión social y la apelación a intervenir sobre aquello que representara una amenaza fueron cimentando la demanda al Estado como responsable de garantizar soluciones e instaurar un orden social inspirado en el bienestar de los ciudadanos.

Recalde (1992) señala dos etapas en la discusión nacional sobre la Reforma Social: la primera fundada en los principios del liberalismo económico y la defensa de los privilegios de clase; y la segunda que considera las condiciones de vida de los sectores obreros y populares. Ya desde el principio de la década del 30 venía planteándose el agotamiento de la caridad, la beneficencia y la filantropía como formas privilegiadas de intervención en lo social, y algunas voces reclamaban un papel más activo del Estado. La aspiración de contribuir al bienestar y al progreso del individuo y de la familia, instala un imperativo de solucionar los problemas que devienen de las enfermedades infectocontagiosas, del deber patriótico de cuidar de la familia argentina, de la necesidad de educar a sus hijos, de propulsar las industrias y de propender a la formación de un pueblo sano, fuerte, culto y moral; con el interés de preservar el capital humano, que es la principal riqueza nacional.

El hombre comienza a pensarse en su valor productivo individual, tanto por sus brazos como por su inteligencia. Se trata de una posesión colectiva, que contiene a los obreros y empleados que trabajan en el país, que da una cabal dimensión del valor de la población entera (Belmartino, 2007). «La colectividad necesita ese capital humano» para que el balance de las utilidades que produce sirva a las conveniencias colectivas. Quien no produce ni consume conduce a la ruina de la familia y por consiguiente del Estado, lo que obliga a este último a impulsar a la sociedad para que resuelva los problemas sociales, a partir de la actuación sobre el comercio, la industria, la producción y en materia social, contemplando la situación de los hombres afectados y haciendo sentir a los ciudadanos que «tener patria es tener derecho a la protección de ella» (Caferatta, 1933).

La élite gobernante, tanto en el plano nacional como en el provincial, era consciente de la necesidad de garantizar a los ciudadanos los bienes necesarios para mejorar sus condiciones de vida, con el objetivo de alentar el crecimiento económico y garantizar el orden social. En este sentido, el ingreso de la cuestión social a la discusión pública y a la agenda estatal pone el acento en los servicios públicos útiles al «progreso de la Nación».

Sin embargo, al analizar los intereses que orientan las reformas sociales, Zimmermann sospecha de la identificación sin más de estas con el control social distingue entre el orden como socialización y el orden como estrategia de dominación y postula la posibilidad de que las coincidencias de posiciones político ideológicas diversas en torno a los problemas sociales indique «la existencia de ideas sobre orden y sociedad, comunes a reformadores y destinatarios» (1992:4). Ese planteo nos invita a analizar cómo se articulaban esas ideas en el contexto santafesino de principios de la década del 40.

Notas para la discusión de los problemas sociales de la época

En las fuentes relevadas, la discusión se plantea en términos de problemas sociales sin que aparezca el concepto de cuestión social. Los funcionarios de gobierno y legisladores de la época identifican que los principales problemas se «corresponden a la organización económica de la clase humilde, afectada por los salarios injustos, la mala vivienda, la alimentación insuficiente y la asistencia higiénica y sanitaria, sin llenar todos los elevados objetivos que le están asignados» (Argonz, 1945:13).

Los temas problematizados son el crecimiento de la población, con énfasis en la desnatalidad y la mortalidad infantil como obstáculos principa-

les, aunque también el gobernador, desde su mirada de médico con fuerte influencia católica, señala el «aborto criminal» como un factor de incidencia negativa en el crecimiento poblacional. Asimismo, se plantea la preocupación por la situación de las madres solteras, las dificultades a las que se ven expuestas para la crianza de sus hijos (combinando el sesgo moral y médico en la lectura) y el consecuente abandono de los mismos. La disminución de la tasa de natalidad se interpreta como una consecuencia de factores económicos de orden general, del crecimiento del trabajo femenino y de «un debilitamiento pernicioso de los conceptos éticos y morales que imponen a los seres humanos el deber de perpetuarse en una familia numerosa, única sobre la que puede edificarse el engrandecimiento de la patria» (Expediente 103, Cámara de Senadores. 1942:6).¹

Las causas de la mortalidad infantil se atribuyen tanto a la situación social de los padres como a las condiciones ambientales en que nacen los niños y a la condición de hijo legítimo o ilegítimo (ya que la tasa de estos últimos duplica a la de los primeros). Se destaca la incidencia de la atención profesional y del descanso de las mujeres antes del parto, como también de las condiciones de la vivienda al señalar que las muertes de niños menores de un año saltan del 18 % cuando estos viven en «casas de familia» al 62 % cuando habitan en «ranchos». El mensaje del Poder Ejecutivo (p. 8) que acompaña el proyecto de ley de Asistencia Social sintetiza el análisis de las causas de la mortalidad infantil sosteniendo que «son los hijos ilegítimos, de padres obreros y que viven en ranchos, los que pagan el más pesado tributo y hacia allí debe orientarse principalmente la acción del gobierno».² El legislador agrega a estas causas «la miseria, [...] la falta de asistencia obstétrica y médica, el curanderismo y la ignorancia» (DSCD, 1942:637).

También preocupa la calidad de la alimentación y el vestido y su influencia en el desarrollo de los niños, que crecerán con «taras» o verán afectado su desarrollo físico y mental, de manera que los varones no pasarán la revisión médica del servicio militar o se verá reducida su capacidad laboral por su «debilidad constitucional», se afectará la capacidad reproductora, retardará la adolescencia y provocará la vejez prematura. Se considera que «un niño desnutrido es un lamentable proyecto de hombre [...] que] no puede rendir lo que espiritualmente sería de desear que rindiera [y es] necesario

1 El Expediente contiene el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Legislatura de la Provincia por medio del cual se eleva el proyecto de Ley de Asistencia Social.

2 Subrayado en el original

cuidar al niño porque es el “padre del hombre”, sobre él descansa el porvenir y la defensa de [la] patria» (DSCD, 1942:649).

Es decir, se destaca el valor potencialmente productivo de la infancia, la defensa del capital social y la fortaleza de la raza (refiriendo así a la fortaleza física de la población lo que denota una influencia eugenésica), así como el temor al conflicto social que se puede generar en el futuro.

Una alimentación insuficiente y un vestido inapropiado perturban la afectividad del niño. Si a toda persona bien nacida lastima íntimamente ver un niño cubierto de harapos y mal alimentado, pensemos lo que debe pasar en la conciencia de ese niño, que se siente disminuido, que sufre por no poder comer lo que su organismo le exige, y estaremos así frente al grave problema que significa ir formando un resentido social, expuesto a todas las desviaciones morales y que será más tarde germen proficuo de perturbación en la organización social donde tendrá que convivir (Expediente 103, Cámara de Senadores, 1942:10).

La calidad de la vivienda, urbana y rural, se instala como un tema problematizado. La proliferación³ de ranchos «inmundos» e inquilinatos y conventillos en el ámbito urbano es considerada un problema, porque son lugares antihigiénicos, «inconvenientes para la familia, que perturban el desarrollo físico de la niñez y lesiona intensamente su formación moral» (Argonz, 1945:87). En el medio rural, inquieta la vivienda de los arrendatarios y puesteros. A estos últimos, los propietarios de la tierra suelen otorgar malos ranchos, sin las comodidades y la higiene necesarias o casillas de madera improvisadas que no protegen adecuadamente de las inclemencias climáticas, cuando no se trata de la carencia absoluta de vivienda a la que se ven sometidos los trabajadores de las explotaciones forestales.

También, preocupa la cantidad de mano de obra disponible y su calificación para atender a los requerimientos del proceso de industrialización que comienza a atravesar el país. La legislación sobre trabajo de los menores limita el tiempo que estos pueden trabajar, impactando en la posibilidad de formarse acorde a las necesidades de la industria. Se destaca, además, que el Estado no ha creado escuelas de oficios en el número necesario y que las existentes forman teórica pero no prácticamente. Los adolescentes que no continúan sus estudios y que no trabajan, se encuentran sin ocu-

3 Para la época, la ciudad de Santa Fe tenía 160 000 habitantes y 5000 ranchos.

pación, lo que favorece «la holganza en uno de los momentos más peligrosos de su existencia, cuando deben orientar su vida para convertirse más tarde en factores útiles en el concierto social» (Expediente 103, Cámara de Senadores, 1942:11).

Finalmente, preocupan los salarios de los trabajadores y las dificultades para satisfacer las necesidades de la familia, proveer a su reposo y distracción, así como la elevación física, intelectual y moral de la «clase laboriosa». El ocio productivo permite restaurar las energías físicas y mentales, así como restablecer los sentimientos familiares, apartando al obrero de la ociosidad viciosa, al posibilitar que ocupe su tiempo libre con actividades útiles y agradables.

Estas preocupaciones por los problemas sociales muestran matices entre los argumentos de base higienista, moral y de justicia social, como también diferencias en la consideración que los funcionarios tienen respecto de la responsabilidad estatal. Si bien forma parte de los gobiernos conservadores, Irigoyen Freyre⁴ plantea no solo el derecho a la salud y al trabajo, sino también a la asistencia social como una función estatal y un derecho de los ciudadanos. Lejos de ser un visionario, este médico se incluye en una corriente de pensamiento que había comenzado a desarrollarse incipientemente en los años 20 y que señalaba tanto las limitaciones impuestas por el conflicto jurisdiccional nación–provincias, la ineficacia e ineficiencia de las modalidades de la actividad estatal en la materia derivadas de la fragmentación de la organización y del financiamiento, como los problemas de policía sanitaria (Belmartino, 2007).

En 1941, Irigoyen Freyre brinda una conferencia en la Federación Médica Argentina en la que expresa que

el elemento humano constituye, indiscutiblemente, el factor básico e insustituible del bienestar y del progreso general y, al hacerse evidente en la sociedad este concepto, la propia valorización de la vida del hombre le asigna en forma inalienable el derecho a la salud.

Pero, ¿puede el hombre gozar del derecho a la salud mientras sus condiciones económicas, las condiciones en las que se desenvuelven sus actividades, su trabajo, el tipo de vivienda y de alimentación que le es asequible, se hallan por debajo de un mínimo admisible?

4 Abelardo Irigoyen Freyre (1905–1950). Médico santafesino. Fue Ministro de Salud Pública y Trabajo de la provincia de Santa Fe, del que fuera el primer ministerio de ese tipo en el país.

Es preciso [...] que la superación de las condiciones económicas en que se debate una buena parte de los habitantes constituya un problema previo e impostergable para poder ofrecerles el goce normal de la salud.

Salud, trabajo, bienestar es el orden en el cual pueden sucederse los acontecimientos.

Pero también puede decirse: bienestar, trabajo y salud. Ninguno de estos factores puede tener vida propia si se los toma aisladamente. (p. 21)

Aunque sin una gran movilización social que reclame su mejora, las condiciones de vida de la población son retomadas en la agenda estatal en clave de Justicia Social. La provincia de Santa Fe es, en la visión de la élite gobernante, pionera en el país en relación con sus intervenciones en materia social. Por lo tanto, la amplitud y magnitud de los problemas sociales, y su potencial impacto en el desarrollo de la provincia, requieren una respuesta moderna y adecuada a las exigencias de la época, que cristalice en leyes e instituciones capaces de darles respuesta y proyectarse hacia el futuro «protegiendo a la clase más humilde, a la clase desheredada» (DSCD, 1942:642) y desterrando la miseria y la injusticia social.

Para ese objetivo es necesario complementar las tradicionales acciones caritativas y filantrópicas con los conceptos de responsabilidad social y de asistencia. Según Irigoyen Freyre, la asistencia social «representa el reconocimiento de un derecho y de una necesidad colectivas» (1940:78) destinada a evitar la desocupación, el hambre, la vivienda antihigiénica, todos problemas sociales que deben ser prevenidos por los poderes públicos. Este concepto de derecho a la asistencia se encuentra atravesado por el interés de promover el crecimiento de la economía y el desarrollo de la sociedad, así como de garantizar el orden social. El valor económico de la vida humana justifica todos los esfuerzos por eliminar la enfermedad —previniéndola o curándola— y por ampliar la capacidad productiva de los individuos.

La Ley de Asistencia Social como organizadora de la intervención estatal en la cuestión social

Con la impronta de pensar el derecho a la asistencia y la lectura de los problemas sociales desarrollada en el acápite anterior, al iniciar la década del 40 se diseña una modalidad de intervención estatal con múltiples aristas, pero la Ley de Asistencia Social plantea un eje central, corriéndola de la vinculación exclusiva con la salud. Si bien el foco de atención principal es

la niñez, se considera necesario «extender la acción social a todos los terrenos, a fin de permitir que el bienestar y la salud del niño aparezcan como una resultante de situaciones que permitan gozar de los mismos derechos a todos los individuos» (Irigoyen Freyre, 1943:54).

Por lo tanto, la asistencia se organiza de acuerdo con las etapas vitales, planteando acciones dirigidas a los niños (para combatir la mortalidad infantil, establecer comedores infantiles y proveer de recursos a familias carecientes), los adolescentes (para los que propone el aprendizaje teórico-práctico de oficios y manualidades, articulando la acción estatal y de las industrias con la implantación de anexos de formación a las fábricas y talleres) y los obreros (para quienes busca garantizar la asistencia fuera de los horarios de trabajo, estimulando la creación de centros culturales y de «sanas diversiones», los espectáculos teatrales, cinematográficos y musicales, el establecimiento de colonias de vacaciones que propicien el turismo y la actividad física atlética). La ley prevé, además, los mecanismos y fuentes para su financiamiento.

En cuanto a su implementación, se pretende llegar a todo el territorio, para lo que se organizan dos Comisiones Asesoras de la Ley 3069⁵ (una por cada circunscripción) que serán las responsables de organizar la asistencia y controlar el cumplimiento de lo dispuesto por la misma. A su vez, cada circunscripción se divide en zonas regionales, con centro en los asentamientos urbanos en los que funciona un hospital. Este tiene a su cargo las escuelas de su zona de influencia, que son consideradas centros auxiliares de asistencia social, es decir, el medio para relacionarse con los hogares. Allí se debe realizar la ficha médico social de cada niño y concretar la acción asistencial, por lo que directores y maestros deben colaborar para cumplir con los propósitos de la ley. Se trata de una organización piramidal destinada a llegar hasta la intimidad de cada familia, a través de las instituciones estatales instaladas en el territorio y que irán requiriendo personal con formación específica para concretar este mandato.

Asimismo, se deben investigar las causas de los problemas sociales, que conjugan aspectos económicos y éticos, con primacía de los primeros, «porque hay sectores de población que por falta de trabajo o insuficiencia del poder adquisitivo del salario [llegan] a situaciones de indigencia» (Junta de Acción Social 2^a circ., 1943:3). Cada Comisión debe organizar un censo de hogares para determinar los destinatarios de la asistencia, que debe actua-

5 Con posterioridad a la intervención a la provincia, las Comisiones se transformarán en Juntas de Acción Social, manteniendo su modalidad organizativa, finalidad e integración.

lizar semestralmente, así como la nómina de fábricas y establecimientos industriales. También debe determinar los lugares para establecer colonias de vacaciones, destinadas al turismo obrero y escolar.

La estadística se fortalece en un lugar relevante para la toma de decisiones de gobierno, debiendo investigar, generar datos para el planteamiento y asesorar para definir las «soluciones» de los problemas sociales. Para eso, se organiza al interior de la Dirección de Estadística, un Departamento de Investigaciones Sociales que, en 1942, produce un documento que muestra la evolución de la educación primaria en Santa Fe, desde 1906 hasta esa fecha y otro relativo a la estructura de los presupuestos de 42 familias obreras, y concreta la Primera Encuesta de Asistencia Social (en mayo de 1943).

Argonz sostiene que la asistencia social organizada por la Ley 3069

tiene las características de un servicio social integral que aspira fundamentalmente a fortificar como célula primaria de organización de la sociedad a la familia. Esta acción de servicio requiere la indagación de las causas originarias de la desorganización del núcleo, para poder aplicar a cada caso las medidas adecuadas para su reintegración a la normalidad. (1945:253)

El entramado de políticas que se diseña reconoce influencias del catolicismo social y de enfoques que comienzan a tomar forma en la Europa de entreguerras, que apuntan a fortalecer la intervención estatal en la resolución de los conflictos derivados de la acumulación de capital, la integración económica y la cohesión social. Se trata de una ampliación de las áreas de intervención estatal que, a la vez, instala una perspectiva «técnica» del bienestar social. Esa perspectiva despolitiza la cuestión social (al definirla como algo que se soluciona técnicamente a partir de intervenciones expertas y la despoja del trasfondo de puja entre intereses contrapuestos) y la sitúa como un asunto de política pública alejada de la confrontación ideológico-política (Bacolla, 2016). El gobernador lo destaca en su mensaje del año 1943 a la Legislatura al afirmar que «por encima de las ideas políticas o de las disciplinas partidarias, [en el espíritu de la Ley de Asistencia Social] se imponen los propósitos generosos del bien colectivo» (p. 25).

Esa perspectiva «técnica» del bienestar supone que la intervención se hace especializada y requiere la formación de profesionales que se «hagan cargo» de los problemas sociales. Castel (1997:41) refiere a la profesionalización del sector social a partir de la «delimitación de una esfera de intervención social [que suscita] la emergencia de un personal específico para instrumentarla». Se trata de personal que organiza su práctica con base en

conocimientos y pericias específicas (para la que requiere formación institucionalizada) y sostiene prácticas racionales, desprovistas de las pasiones de lo político.

El mandato fundacional para la Escuela de Servicio Social: formar el personal idóneo para la Asistencia Social definida como prioridad del Gobierno

Como se explicita en el texto de la Ley 3069, y en la línea que desarrollamos hasta aquí, poner en acto la política de asistencia social requiere la formación del personal idóneo, lo que se concreta con la creación de dos escuelas de formación de Asistentes Sociales, una en Rosario y otra en Santa Fe.

La Escuela de Santa Fe se crea por Resolución del Consejo de Educación el 25 de marzo de 1943. Emilio Sánchez Rizza⁶ se atribuye la iniciativa —planteada en la Comisión Asesora de la Ley 3069, primera circunscripción— para lo que propone tomar la experiencia de la Escuela del Museo Social Argentino. Por otra parte, Leoncio Gianello plantea una iniciativa similar en el ámbito del Consejo de Educación que preside, aunque en este caso, el modelo sería el de los Cursos de Asistentes Sociales de Rosario, opción por la que finalmente se decide.

La Escuela se inaugura el 26 de abril de ese año, con un acto en el que disertan el Dr. Leoncio Gianello (presidente del Consejo de Educación), el Dr. Abelardo Irigoyen Freyre (ministro de Salud Pública y Trabajo) y Miguel Martínez (juez de Menores de Rosario e integrante de la Comisión Asesora de la segunda circunscripción).

En su conferencia, Gianello conceptualiza al Servicio Social como «una forma de actividad social que por medios técnicos apropiados, procura

6 Emilio Sánchez Rizza (Rosario, Santa Fe. 1910–1997). Contador Público y Doctor en Ciencias Económicas, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Rosario (UNL). Se dedicó a la enseñanza en la Universidad Popular de Rosario, anexa al Instituto Social de la UNL, y posteriormente en los Cursos de Contadores Públicos Nacionales (antecedente de la actual Facultad de Ciencias Económicas de la UNL). También se dedicó a la estadística, tanto en el plano estatal como en la enseñanza. Fue Director General de Investigaciones, Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe entre 1935 y 1950. Integró la Comisión Asesora de la Ley 3069 zona norte, transformada luego en Junta Provincial de Acción Social de la primera circunscripción (1942–1944) y fue Interventor de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe (entre noviembre de 1943 y diciembre de 1944) en la que también fue profesor de Economía Política (1943–1946), de Estadística Metodológica (1944–1953) y Director del Gabinete de Investigaciones Económico–Sociales.

organizar el funcionamiento normal de los cuadros sociales necesarios al hombre, cuando éste no está en condiciones de hacer por sí» (1943:51) y correlaciona la importancia de la función de las asistentes sociales con la legislación fundada en los principios de la justicia social, aludiendo a escritos de Isolina Pinheiro⁷ para expresar que el Servicio Social es una «actividad encaminada a corregir las desigualdades que crea la lucha por la vida, a conseguir la resocialización del inadaptado, a servir con ternura al niño que paga la culpa o la ignorancia ajena, [que] va ocupando cada día mayor espacio y tiempo en las sociedades modernas» (p. 51).

En consonancia con el impulso racionalizador de la acción estatal, reivindica la coordinación de todos los elementos de que dispone el Estado tendiendo a la eficacia, pero fundamentalmente, señala lo imprescindible de la formación técnica de quienes van a sostener esta lucha.

Por su parte, Irigoyen Freyre se refiere directamente al espíritu de la Ley de Asistencia Social y su centramiento en el niño, señalando que no se puede pensar en ellos sin hacerlo también en sus familias, ya que todos los elementos que componen una sociedad se entrelazan. El ministro enfatiza por un lado que la enfermedad, la miseria y la ignorancia son problemas que influyen negativamente la vida comunitaria, constituyéndose en un obstáculo para su progreso; y por otro que atender esos problemas resulta prioritario para la política social del Gobierno de Santa Fe. A su vez, resalta la necesaria descentralización de los servicios, para lo que se requiere personal idóneo que tenga los fundamentos científicos para la comprensión de los hechos y de la influencia de los factores ambientales y que se distribuya en todo el territorio provincial. Sostiene que

es por ello, entonces, que se ha previsto la conveniencia de ampliar en la medida necesaria las posibilidades de formación de un personal consagrado por entero al desenvolvimiento y realización de las obras de asistencia social, como una profesión aceptada por vocación, mantenida por la fe y con un

7 De acuerdo con lo que refiere Iamamoto (2014, 2017), Isolina Pinheiro fue una impulsora del Servicio Social en Brasil, organizadora de la Escuela de Servicio Social del Servicio de Obras Sociales del Laboratorio de Biología Infantil, vinculado al Ministerio de Justicia de Río de Janeiro y del Servicio Social de la Prefectura de Río de Janeiro, institución inscripta en una perspectiva higienista y que abría un camino orientado hacia «una acción educativa individual y una acción colectiva en el ámbito de la salud pública, «visto que las fuentes de trabajo asalariado no ofrecían condiciones de higiene y de vivienda» (Pinheiro, en Iamamoto. 2014:31). Con relación a la formación de profesionales, Pinheiro consideraba que los trabajadores sociales debían retornar a su medio social de origen, ya formados profesionalmente, para relevar las verdaderas necesidades y ayudar a resolverlas.

amplio espíritu de justicia social [...] y] que podremos contar dentro de muy poco tiempo [...] con un núcleo calificado de trabajadoras sociales que, por su cultura, su amplitud de conocimiento y criterio, por su generosidad y altruismo, en una palabra, por su sentido social, estén en condiciones de completar la obra educativa de la escuela, con la obra social indispensable, llevada al hogar de los mismos educandos, para más tarde extenderla a todos los sectores de la sociedad. (1943:55)

Luego, agrega una lista de cualidades personales exigidas a las asistentes sociales, que deben ser jóvenes que consagren su vida al estudio y a la acción, porque los conocimientos serán su arma de trabajo. Además, deben ser modelos de salud, limpieza y orden, con conductas ejemplares que combinen bondad y energía, sinceridad con un amplio bagaje intelectual, que le permitan ser «la gran propagandista de los ideales higiénicos y sociales» (1943:55).

Es decir, Irigoyen Freyre anuda directamente la formación de Asistentes Sociales con la implementación de la Ley de Asistencia Social que el Ministerio que él dirige tiene la misión de implementar (a través de las Comisiones Asesoras). Las asistentes sociales se transformarían en las profesionales técnicas, formadas por el propio Estado, para la implementación de sus políticas destinadas al tratamiento de los problemas sociales en general, pero particularmente de la niñez (objetivo principal de la Ley 3069).

También Argonz plantea la relevancia de la formación de personal idóneo para la implementación de la Ley 3069, centrándose en la capacitación de maestras para el desempeño como asistentes sociales, a través de cursos acelerados a dictarse durante las vacaciones escolares. Se trata de una «profesionalización a medias», que si bien supone una formación adicional a la que ya tienen las maestras no tiene el alcance de la ofrecida en la Escuela de Servicio Social a las futuras Asistentes Sociales. Estas últimas, al diplomarse, podrían ser inspectoras y supervisoras de las primeras, y estarían al nivel de los médicos que trabajen en este campo. Ambos, médicos y asistentes sociales, serían especializados como técnicos para la puesta en marcha de la política asistencial.

En los primeros años de existencia de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe, comienzan a esbozarse distintos proyectos de formación, que retoman el mandato fundacional con distintos énfasis. Por un lado, es posible visualizar un proyecto asociado con la reforma social, que encarna fundamentalmente en la persona de Sánchez Rizza, quien sitúa a la profesión como práctica constitutiva de la acción social del Estado. La sociedad tiene derecho a la acción social y el Estado debe garantizarla en forma integral

y planificada. Asimismo, ubica al Servicio Social en términos de demanda estatal frente a la complejización de la vida social y el debilitamiento de las acciones privadas. Desde su perspectiva, la formación de asistentes sociales supone la preparación técnica y espiritual de sus cuadros profesionales para la realización de los planes parciales o integrales de la acción y bienestar social,

sin incurrir en dogmatismos, y acompañando a todos los trabajadores sociales que luchan –desde distintos puestos de combate–, por crear condiciones económico-sociales que harán posible su obra integral, sólo viable en una organización social más justa y menos inhumana. (*El Litoral*, 26/09/1945)

La responsabilidad que revisten quienes son sujetos formadores de «los expertos» que serán a la vez «los futuros abanderados de la justicia y solidaridad social», ocupa un lugar central en su argumento, combinando razón y pasión como ingredientes necesarios. La calidad académica de la formación, el acceso a bibliografía actualizada a través de bibliotecas especializadas, y la investigación en la formación de asistentes sociales, constituyen algunas de sus preocupaciones para lo cual motoriza distintas iniciativas. Entre los proyectos que impulsa se destacan la creación del Centro de Investigaciones Económico-Sociales y lo que hoy podría equivaler a las pasantías, incorporando estudiantes en la realización de la encuesta de la Junta de Acción Social en 1944 y el Censo Nacional de 1948; ámbitos que luego se convirtieron en los espacios ocupacionales en que se desempeñaron los/las primeros/as egresados/as.

Por otro lado, es posible identificar otra posición liderada por Lorenzo García⁸ (que asume la dirección de la Escuela en enero de 1945), con una gestión tendiente a cumplir con el mandato de formar profesionales a la medida de las necesidades del gobierno. Su impronta, a diferencia de la de Sánchez Rizza, tiene cierta inclinación a una formación con resabios higienistas, aunque de manera excepcional y justificada por la falta de técnicos especializados en la «parte médico-asistencial» (aunque solo admite el aspecto médico en la labor del Asistente Social subsidiariamente cuando el mismo trasciende al hecho social). Este director impulsa un nuevo plan de estudios y la creación de un Liceo Social pensado como un instituto gene-

8 Lorenzo García fue médico, con formación en Salud Pública, integrante de la planta docente de la Escuela de Servicio Social. Se desempeñó como secretario de Salud Pública, posteriormente, ministro de Salud Pública y Trabajo de la Provincia y más tarde subsecretario de Salud Pública de la Nación, bajo el liderazgo de Ramón Carrillo.

ral que abarcaría una Escuela elemental de salud pública y la Escuela de Servicio Social.⁹

Durante los primeros tres años de la Escuela, existen tres planes de estudio. En el primero, las asignaturas ofrecidas tienen una fuerte carga en la formación general (Economía, Psicología y psicopatología, Derecho, Salud e Higiene y Problemas de la Infancia) y solo contiene una asignatura específica de Servicio Social. Luego, si bien se mantiene la línea de la formación general, hay un incremento de asignaturas y espacios de formación específicos. La enseñanza teórica y práctica de estos temas y contenidos está a cargo de Emma Guastavino Ureta.¹⁰

Es preciso señalar también el particular interés de Guastavino Ureta por la formación técnico-administrativa, lo cual se anuda con las necesidades de preparar un profesional lo suficientemente capacitado para desempeñarse en las obras de asistencia social estatal.

En esta multiplicidad de variantes, es de destacar que todas plantean interés por el nivel académico y el estatus científico de la formación. Con tal propósito se visualizan diferentes acciones propositivas asumidas por quienes se desempeñaron como docentes, directivos y estudiantes, a saber: la distinción de la formación de Asistentes Sociales de la brindada en los Cursos de capacitación de Auxiliares de Servicio Social; la delimitación de las incumbencias profesionales respecto de las técnicas Visitadoras de Higiene Social; la organización de conferencias de divulgación sobre temas sociales, a cargo de las estudiantes, de manera de «obligarlas» a realizar investigación; el interés en estar a la altura de las exigencias universitarias —tanto en la planificación de las asignaturas como en la calidad académica— para llegar a ser parte de las carreras de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; el intercambio con otras instituciones de formación, nacionales y extranjeras, a través de instancias de movilidad, la participación en eventos académicos, la traducción de libros publicados en inglés (con un curso optativo de ese idioma destinado a estudiantes y la incorporación de una traductora a la planta del personal); la publicación de la *Revista de la Escuela de Servicio Social*,¹¹ que desde su creación, incluyó

9 Esta iniciativa cristalizará en 1949, cuando Lorenzo García será el Ministro de Salud Pública, con la creación de dos Liceos Sociales, uno en Santa Fe y otro en Rosario.

10 Emma Guastavino Ureta fue asistente social y abogada, graduada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL (1940), institución en la que también obtuvo el Doctorado en Derecho (1941).

11 La Revista de la Escuela de Servicio Social comienza a editarse en setiembre de 1945 y se publica ininterrumpidamente hasta 1949 (9 números). Luego continuaría publicándose entre 1963 y 1966.

acuerdos de reciprocidad con otras escuelas y el consecuente acceso a sus producciones, posibilitando la inscripción en el circuito de divulgación académica; la necesidad de incluir en la formación tanto conocimientos sociológicos —para el estudio de los problemas sociales— como conocimientos estadísticos para dar cuenta de la realidad y de la eficacia de las prácticas.

De la técnica a la ética, del conocimiento a la virtud: el mandato fundacional de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe

Este artículo transita una somera reconstrucción de la lectura de los principales problemas sociales en la Santa Fe de los inicios de la década del 40, a partir de la cual podemos inferir que, si bien la comprensión católica de la cuestión social y sus diversas expresiones, tiñe el análisis de los funcionarios de estado y legisladores, este concepto no aparece explícito en los discursos. Sin embargo, se destaca la interpretación de los mismos a partir tanto de causas ético-morales como económicas (con prevalencia de éstas últimas), y la coexistencia del deber católico de caridad con el deber civil de asistencia social en la respuesta a esos problemas.

La política asistencial diseñada no remite a la comprensión actual de la misma como política residual destinada a aquellos que no están incluidos en relación con el trabajo formal, sino que tiene un contenido integral con eje tanto en las condiciones de vida de la población como en la preocupación por la cohesión social y la conservación del capital humano.

En nuestra lectura, la creación de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe deviene de los imperativos de la Ley 3069 y su Decreto Reglamentario, de disponer de personal idóneo para la Asistencia Social. Es posible inferir que, en los inicios su profesionalización en Santa Fe, la Asistencia Social se configura en un sentido que busca racionalizar las prácticas, dejándolas en manos expertas; a pesar de lo cual la formación ofrecida combina una mezcla de fundamentos que van de la justicia social al higienismo, de la técnica a la ética y el compromiso, de la razón al afecto y la pasión, del conocimiento a la virtud. Asimismo, podemos identificar la preocupación por escindir la formación profesional de la lectura política de los problemas y por romper la asociación de la intervención de las Asistentes Sociales con las de origen partidario.

Si bien puede pensarse como una profesión surgida como práctica de Estado, las particularidades que el proceso de formación adquiere en este contexto particular, muestran un modo de respuesta que no se ajusta lineal-

mente a la demanda, sino que involucra argumentos consistentes con la reforma social que encarnan especialmente en la figura de Sánchez Rizza.

También es posible reconocer el mandato fundacional de la Escuela — la formación de técnicos para la implementación de la Ley 3069 (derogada en el año 1947)— y cómo este se reformula y actualiza conservando como eje inamovible el formar los profesionales que implementen las políticas de gobierno en materia social, quedando abierto para próximas producciones el análisis de la vigencia de ese mandato en otros momentos históricos y sus formas actuales.

Referencias bibliográficas

Entrevistas

Entrevista a Emilio Sánchez García, realizada en noviembre de 2018.

Fuentes documentales

Archivo del Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe.

Archivo Histórico de la Provincia de Santa Fe.

Archivo Institucional de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe.

Archivo Institucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL.

ARGONZ, J. (1942) Mensaje a la Legislatura.

——— (1943) Mensaje a la Legislatura.

CAFERATTA, J. (1933) Discurso en la Sesión Inaugural de la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social.

Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe.

Diario de Sesiones Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.

Diario *El Litoral*.

Diario *El Orden*.

IRIGOYEN FREYRE, A. (12 de diciembre de 1940) La coordinación sanitaria. Discurso pronunciado en el acto de inauguración de la Segunda Sección de Sanidad. Rosario.

——— (1941) Hacia una sanidad integral. Discurso pronunciado en la Federación Médica Argentina. Buenos Aires.

SÁNCHEZ RIZZA, E. (1944) Apuntes para la historia de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe.

Fuentes impresas

ARGONZ, J. (1945) *Justicia Social. Soluciones Argentinas*. Buenos Aires: El Ateneo.

GIANELLO, L. (1943). Conferencia de inauguración de la Escuela de Servicio Social. *Boletín de Educación* N° 36. Abril–mayo. Santa Fe.

IRIGOYEN FREYRE, A. (1943) Conferencia de inauguración de la Escuela de Servicio Social. *Boletín de Educación* N° 36. Abril–mayo. Santa Fe.

REVISTA DE LA ESCUELA DE SERVICIO SOCIAL (setiembre de 1945). Año 1, Número 1.

Referencias bibliográficas

- BACOLLA, N.C. (2016). Nuevas capacidades estatales para una sociedad transformada. Instituciones y políticas sanitarias en la provincia de Santa Fe primera mitad del siglo XX. *Trabajos y Comunicaciones* (44). Recuperado de: <http://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyCe023>
- BELMARTINO, S. (2007). Coyuntura crítica y cambio institucional en salud: Argentina en los años 40. *Salud colectiva*. 3 (2). Buenos Aires.
- BRITOS, G. (2000). *Asistencia Social en Rosario. Historia de su Formación Profesional*. Rosario: UNR.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- GENOLET, A. (2017) *Asistencia Social en Santa Fe. Experiencia de las primeras egresadas*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- IAMAMOTO, M. (2014) Os 70 anos da Faculdade de Serviço Social da UERJ na história do Serviço Social brasileiro. En: Dos Santos Veloso, R. et ál. *Trajetória da faculdade de serviço social da UERJ: 70 anos de história*. Rio de Janeiro, Brasil: EdUERJ.
- (2017) 80 anos do Serviço Social no Brasil: a certeza na frente, a história na mão. *Serviço Social & Sociedade*, N° 128, p. 13–38. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.091>
- MACOR, D. Y BACOLLA, N. (2009) Modelos en juego en la Argentina pre-peronista. La reorganización del Estado provincial santafesino a comienzos de la década de 1940. *Travesía N° 10–11*, pp. 247–272. Recuperado de: http://www.travesia-unt.org.ar/pdf/travesia1011_11.pdf
- PIAZZESI, S. (2009) *Conservadores en provincia. El iriondismo santafesino 1937–1943*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- RECALDE, H. (1992) Transformaciones dentro del discurso higienista. En: Salvatore, Ricardo. (comp.) *Reformadores sociales en Argentina, 1900–1940. Discurso, ciencia y control social*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella.
- RUBINZAL, M. (2014) *Historia de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- ZIMMERMAN, E. (1992). Algunas reflexiones sobre reforma social, control social y lenguajes políticos a comienzos de siglo. En: Salvatore, Ricardo (comp.) *Reformadores sociales en Argentina, 1900–1940. Discurso, ciencia y control social*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella.

Indiana Vallejos

Licenciada en Servicio Social, Magister en Salud Mental (UNER). Doctoranda en Trabajo Social (UNLP). Profesora Titular en la asignatura «Trabajo Social y Construcción Disciplinar» de la Licenciatura en Trabajo Social (FCJS). Directora del PEIS «Hacia la autonomía y la participación social de las Personas con Discapacidad». Directora del Proyecto CAI+D «La profesionalización de la Asistencia Social, Santa Fe en el segundo tercio del Siglo XX». (FCJS UNL, 2017).

Melina Chechele

Licenciada en Trabajo Social (UNL), Maestranda en Trabajo Social (UNER). Ayudante de Cátedra en la asignatura Epistemología de la Ciencias Sociales de la Licenciatura en Trabajo Social (FCJS); Integrante del equipo del PEIS «Hacia la autonomía y la participación social de las Personas con Discapacidad». Docente corresponsable del proyecto CAI+D «La profesionalización de la Asistencia Social. Santa Fe en el segundo tercio del siglo XX» (UNL, 2017).

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Indiana Vallejos y Melina Chechele

«ITINERARIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA DEL PERSONAL IDÓNEO PARA ASISTIR, SANTA FE EN LOS AÑOS 40», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 9, número 20, Santa Fe, República Argentina, 2019, pp. 53–72.

4

LAS REPRESENTACIONES SOCIALES DE LA VEJEZ UN MODELO DE AMPLIACIÓN DE CIUDADANÍA

THE SOCIAL REPRESENTATIONS OF OLD AGE. A MODEL OF EXTENDED CITIZENSHIP

*Cristina Ester Marzioni
Lucía Viviana Billoud*

RESUMEN / La «representación social», su relación con la normativa, proyectos de investigación, las transformaciones jurídicas y sociales para la vejez; su condición de ciudadanos. Trabajar conceptos de representación social, pautas para ejercicio de derechos, información, imagen social, de autonomía, capacidad y participación. Pensar la vejez en la sociedad y dichas transformaciones: sexualidad, imagen social, lesión de derecho, derechos y deberes en procesos de familia, estigma de identidad en capacidad y autonomía, derecho al propio cuerpo, institutos que lo regulan, redes, ayuda social; relaciones de familia; principios generales materiales y procesales, la participación y demás principios de Naciones Unidas. Las formas de interpretación en base a los fines, tratados de DDHH, principios, valores, prácticas, costumbres: paradigma de la «constitucionalización» del derecho; igualdad real de oportunidades, exigibilidad/ejercicio de derechos y libertades para garantizar y no solo proclamarlos. Clausurar la fisura que separa los derechos de todos los hombres de las de algunos ciudadanos. Conformer nuevo paradigma facilitador de revalorización de la persona, su humanización, centralidad, de su protección integral efectiva; abrir el camino de las Ciencias hacia nuevos criterios para la vida de estos sujetos.

PALABRAS CLAVE / ciudadanía; personas mayores; representación social; nuevos derechos; principios y valores; ejercicio de derechos

ABSTRACT / «Social representation», its relationship with regulations, research projects, legal and social transformations for the elderly; your status as citizens. Work on concepts of social representation, guidelines for exercising rights, information, social image, autonomy, capacity and participation. Think of the elderly in society and these transformations: sexuality, social image, injury of law, rights and duties in family processes, stigma of identity in capacity and autonomy, right to the body itself, institutes that regulate it, networks, social assistance; family relationships; general material and procedural principles, participation and other principles of the United Nations. The forms of interpretation based on the ends, human rights treaties, principles, values, practices, customs: paradigm of the «constitutionalization» of law; real equality of opportunities, enforceability / exercise of rights and freedoms to guarantee and not only proclaim them. Close the fissure that separates the rights of all men from those of some citizens. Conform new facilitating paradigm of revaluation of the person, their humanization, centrality, of their effective integral protection; open the path of Science towards new criteria for the life of these subjects.

KEY WORDS / citizenship; the elderly; social representation; new rights; principles and values; exercise of rights

La temática guarda vinculación con el PI N° 50120110100364-2009/2017 «Un Modelo de Ampliación de Ciudadanía: El acceso a la justicia¹ de los adultos mayores, grupo de y en riesgo, como garantía de igualdad» y el actual en ejecución, N° 50120150100223LI, 2017/2020: «Un Nuevo Modelo de Ampliación de Ciudadanía a partir de las transformaciones jurídicas y sociales del Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación Argentina para los Adultos Mayores desde la ciudad de Santa Fe».

La materia que refiere este artículo es la adecuación al nuevo paradigma jurídico-político-social de protección integral de derechos. Supone clausurar la fisura que separa los derechos de todos los hombres de los de algunos ciudadanos (Ferrajoli, *Cittadanza*: 263, 292). Cerrar la laguna jurídica es comenzar a pensar distinto hacia la plenitud de sus derechos.

Ambas investigaciones tratan un nuevo modelo de ampliación de ciudadanía para las personas mayores. En la primera se indaga sobre la representación social de las mismas en relación al sistema de justicia. Reconocer las representaciones sociales que construyen los medios de comunicación social; que posee la administración de justicia y las personas mayores en relación a la misma sobre sus conflictos interpersonales judicializados. Saber los grados de participación de ellas respecto al conocimiento, respeto y fortalecimiento de sus derechos, principios y libertades. En la segunda, establecer los alcances de la nueva regulación respecto de la población adulta mayor (PAM) y analizar los nuevos institutos protectorios del derecho positivo interno argentino: las transformaciones jurídicas y sociales del Código Civil vigente y del acceso a la justicia para las personas mayores y la protección de derechos, garantías y libertades desde el nuevo paradigma constitucional. En ambos casos supone otorgar protección de «tutela real efectiva» de los derechos y libertades de las personas mayores; así como tratar de lograr la igualdad real de oportunidades (art. 75 inc. 23 CN). Todo ello hace posible la exigibilidad/ejercicio de derechos y libertades a fin de garantizar y no simplemente proclamar los derechos de todos (Corte Interamericana De Derechos Humanos e Informe De DDHH 2005). «La ciudadanía es incompatible con el privilegio que por definición es una negación de la

1. Acceso a la justicia es un principio básico del estado de derecho: «un acceso de todos a los beneficios de la justicia y del asesoramiento legal y judicial, en forma adecuada a la importancia de cada tema o asunto, sin costos o con costos accesibles, por parte de todas las personas físicas o jurídicas, sin discriminación alguna por sexo, raza o religión (...)Es un derecho fundamental que debe garantizarse en una sociedad democrática, participativa e igualitaria, que tienen todos los individuos a utilizar las herramientas y mecanismos legales para que se reconozcan y protejan sus demás derechos».

ciudadanía de los otros. Cuando se trastocan los derechos de todos en privilegio de algunos, no hay ciudadanos hay señores que a su arbitrio distribuyen premios y castigos entre sus seguidores» (Birgin y Cohen, 2006:18).

El tópico «representaciones sociales de la vejez» es relevante porque supone preguntarse qué papel juegan estas imágenes en las personas mayores cuando se tratan los institutos jurídicos en el CCC vigente, que devienen en transformaciones jurídicas y sociales inéditas para nuestro país. En especial, porque éste refiere al paradigma de la «constitucionalización» del derecho; donde están involucrados principios rectores materiales y procesales, prácticas y valores jurídicos y sociales. El codificador lo deja claramente explicitado en el Capítulo 1 «Derecho» del Título Preliminar que por su relevancia se transcribe:

Art 1º. Los casos que este Código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte. A tal efecto, se tendrá en cuenta la finalidad de la norma, los usos, prácticas y costumbres vinculantes cuando las leyes o los interesados se refieren a ellos o en situaciones no regladas legalmente, siempre que no sean contrarios a derecho. Art 2º. Interpretación. La ley debe ser interpretada, teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento. Art. 3º. Deber de resolver. El juez debe resolver los asuntos que sean sometidos a su jurisdicción mediante una decisión razonablemente fundada. (Código Civil: 35)

Bajo este título se receptan las definiciones sobre las fuentes del derecho, sus reglas de interpretación y se regula como principio general la obligación de decidir razonablemente. Se establecen pautas generales para el ejercicio ciudadano de los derechos —en el caso de las personas mayores— con cláusulas generales sobre buena fe (art.9), abuso de derecho (art.10), fraude a la ley (art.12). Se reconocen además los derechos individuales de las personas sobre sus bienes y sobre su propio cuerpo.

En función de estas investigaciones se pretende realizar un vínculo entre la participación real de personas mayores —en torno a derechos, principios y libertades que les pertenecen, el conocimiento e información acerca de los mismos y los alcances de la nueva regulación respecto de la PAM—. Es decir el modelo de ampliación de ciudadanía para estas personas cruzado con las representaciones sociales y el envejecimiento. Las representaciones entran a escena cuando se pregunta en qué medida estas perso-

nas conocen y ejercen sus derechos y libertades; la razón por la que tales principios jurídicos fueron modificados a la luz de transformaciones sociales en torno a qué significa ser un adulto mayor; cuáles son sus formas de actuar y sus expectativas. El estudio de las representaciones sociales sobre el envejecimiento dio lugar a que nuestra legislación, de espacio a la singularidad y especificidad de los derechos de las personas de edad.

Las representaciones sociales

Retomando los argumentos esgrimidos por Jodelet (1986:593):

El concepto de representación social designa una forma de conocimiento específico, el saber de sentido común, cuyos contenidos manifiestan la operación de procesos generativos y funcionales socialmente caracterizados. En sentido más amplio designa una forma de pensamiento social. Las representaciones sociales constituyen modalidades de pensamiento práctico orientados hacia la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social, material e ideal. En tanto que tales [sic], presentan características específicas a nivel de organización de los contenidos, operaciones mentales y lógica.

El estudio de las representaciones sociales es tenido en cuenta en nuestra investigación, en tanto permiten entender las imágenes preconcebidas que la sociedad comparte sobre las personas mayores y dan lugar a una configuración específica de su trayectoria, atravesada por expectativas individuales sobre la propia vida, los roles y actitudes socialmente esperadas para cada edad en un momento histórico-social-cultural específico. Éstas se constituyen como «modelos imaginarios de evaluación, clasificación y explicación de las realidades sociales, que conducen hacia normas individuales y colectivas para la acción»: (Gastrón, 2013: 25). Asimismo, la autora sostiene que son construcciones ya que no es una simple reproducción de formas de ver el mundo social, sino que se constituye en una constante construcción de imágenes a través de la experiencia que adquiere el sujeto en un mundo cultural y social específico.

Para comprender las representaciones sociales se las deben desglosar en tres partes: la información, el campo de representación y la actitud.

«La información² es la suma de conocimientos que se posee sobre un grupo social (...) Es decir en nuestro caso la información estaría dada por el

2 Por otra parte si se mira desde la óptica jurídica el derecho la información es un derecho llamado

conjunto de conocimientos que el personal, los propios adultos mayores y la sociedad en general asocian al envejecimiento a partir de una construcción del sentido común. El campo de representación es el conjunto estructurado de la representación» (Gastrón, 2013:27). Ello significa un grupo de imágenes asociadas a un determinado estereotipo de adulto mayor que tiene el personal de la institución por ejemplo. «La actitud expresa la orientación positiva o negativa de un grupo hacia el objeto de representación» (Gastrón, 2013:27) lo cual remite a las emociones y sentimientos que provoca la presencia de la persona mayor en diversos espacios.

El enfoque de las mismas supone indagar elementos subjetivos de las propias personas mayores con elementos contextuales, jurídicos y sociales, las vivencias de ellas en un momento específico de su vida y en un contexto particular.

Caracterizar la vejez y el envejecimiento en el campo representacional permite incorporar y articular fenómenos y situaciones vitales como partes de un engranaje hasta ahora invisibilizados. Aparecen las prescripciones y las represiones sociales acerca de la sexualidad, los afectos, el cuerpo, el paso del tiempo, el miedo a la muerte, la religiosidad; así como los permisos, las obligaciones, las contradicciones, las imágenes engañosas y las falsas percepciones. Se confunde apariencia con realidad, donde la apariencia es realidad. (Gastrón, 2013:176)

Analizar las representaciones sociales sobre el envejecer como proceso, permite otorgar nuevas significaciones a los conceptos tradicionales, enfocados desde una perspectiva integral e integradora; aparecen otras dimensiones de relevancia y que se deben tener en cuenta al momento de canalizar la temática, como es el de la resolución judicial decisión judicialmente razonada: los elementos cognitivos, el mundo afectivo, los aspectos normativos y actitudinales y el contexto cultural y social en el cual está inserta la persona.

de «cuarta generación» reconocido en Tratados de Derechos Humanos (Art. 75, inciso 22 Constitución Nacional), consagrado en el art. 43 de la carta magna (Nuevos derechos y garantías). Es donde se encuentra el fundamento del sistema democrático de gobierno. Forma parte de las garantías individuales y es condición de ciudadanía. En la naturaleza de éste subyacen los requisitos más elementales y previos de toda democracia: la transparencia del ejercicio público, el debate e intercambio de ideas e informaciones, la rendición de cuentas, la asunción de reglas claras en todos los terrenos de la vida social y política.

El vejestismo. La imagen social de la vejez

El concepto de vejestismo (*ageism*, en inglés) fue elaborado por el gerontólogo Robert Butler en 1968 y «se refiere a la discriminación que se hace sobre ciertas personas meramente por el hecho de acumular años y basado en la utilización de prejuicios» (Salvarezza, 2013:21). Esa representación social sobre los adultos mayores está arraigada en la negación del envejecimiento de los propios sujetos que usan el concepto «viejo», «enfermo», «débil», relacionándolo con el grupo de sujetos que se encuentran bajo la etiqueta de vejez, para así negar su propio proceso de envejecimiento. Estos conceptos degradan la consideración sobre sí mismos, se autolimitan y conlleva a tener un auto-concepto degradante. Los estereotipos negativos sobre la vejez se ven tan internalizados en las personas mayores cuanto más estos sujetos tiendan a ser como se les dice que sean. Así «las personas, al suponer que su rendimiento no va a ser bueno, elaboran estrategias de evitación de un posible enfrentamiento que podría ser vivido como traumático o simplemente porque responden a profecías sociales que suponen que los mayores ya no pueden, ya no deben» (Iacub, 2014:82).

El discurso social construye un tipo homogéneo de vejez que conlleva a una identificación única de persona mayor como sujeto inútil, sin capacidad de actuar frente a un contexto social que en cierto momento de su vida, le indica que su existencia sólo se reduce a incapacidades de todo tipo. La imagen está asociada a la pérdida de independencia con el consiguiente deterioro físico y mental y asociada con la pérdida de relaciones sociales, de roles sociales, condición socioeconómica, factor ambiental, niveles de carencias, necesidades básicas insatisfechas, contaminación, ausencia del proyecto familiar y falta de integración comunitaria.

La imagen de la vejez es como mirarse en un espejo, el temor al deterioro. Dicha imagen está construida a través de y en un proceso social y familiar a partir del cual la persona mayor es considerada, al llegar a la vejez, portadora de un cuerpo deficiente, decadente y enfermo. De modo que con el avance de los años lo único que puede verse en estos sujetos es un conjunto de pérdidas mentales, cognitivas, afectivas y relacionales que vienen a conjugarse con un cuerpo con mayor dependencia funcional para el aseo personal, las tareas del hogar y otros tipos de actividades.

El desarrollo del envejecimiento de estas personas desde la óptica de la sociedad, instituye un proceso excluyente de roles de interacción, cotidianeidad y la propia identidad y un conjunto de pérdidas sobre su propia vida, rutina e intereses; teniendo en cuenta las representaciones y prácticas

sociales e institucionales que confluyen en la consideración de la vejez como un período de la vida despojante de todo tipo de capacidades y atributos.

Como se explicita el conocimiento de la sociedad en torno a la vejez se basa en mitos, estereotipos y prejuicios que desestiman a la persona de edad. Las creencias son una forma existente para programar nuestra conciencia. Suelen ser silenciosas y es algo a lo que los sujetos se aferran porque consideran que es verdad. El aporte de las investigaciones en Ciencias Sociales y Jurídicas consiste en gestionar las herramientas para que los sujetos, las instituciones la sociedad se permitan cuestionar las ideas preconcebidas sobre el envejecimiento.

Otro aspecto fundamental en la vida de las personas de edad avanzada en todas partes del mundo lo constituyen las relaciones familiares. La familia asegura el bienestar afectivo y material y absorbe el impacto de las crisis sociales. Juegan aquí la soledad y el aislamiento (Marzioni, 2019). Creecry, Berg y Wright concluyeron que el sentimiento de soledad no se ve influenciado ni por la edad ni por el sexo, sino que resulta de la compleja interacción de diferentes variables sociales (actividad y satisfacción social) y socio-demográficas (estado civil, ingresos y salud auto percibida), siendo la satisfacción social la variable que mejor predica la «soledad (Llorente Crabero, 1991). Al aumentar la edad (cuanto más avanzada) tenemos más posibilidades de perder relaciones sociales (trabajo, seres queridos, etc.) así como un desgaste en nuestro estado de salud. Es importante entender que las relaciones sociales varían a lo largo de la vida del sujeto y que hemos de estar constantemente adaptándonos a ellos. La soledad en la vejez es uno de los mitos que no se ve confirmado por los estudios realizados al respecto, dado que la soledad es un sentimiento y como tal subjetivo, que va a depender –como ya se ha mencionado– de otros muchos factores que tienen poco que ver con la edad que se tenga.

La consideración del desarrollo humano desde el punto de vista de la situaciones de sobrecarga, problemáticas y conflictivas, hunde indudablemente sus raíces en la psicología profunda. Surge así otro aspecto en la personas de edad: el conflicto. El mismo es una forma básica de la existencia humana. Al principio, sólo interesó el conflicto en su relación con la neurosis. Se destacó su potencia destructiva, por lo que se consideró como alteración del equilibrio interno y, por tanto, como alteración del desarrollo normal... Contrapuestos a esto (...) puede ser visto como aquella concepción que acentúa el *poder constructivo* del conflicto (Krauss, 1933). El conflicto es, por esencia, en el ser humano normal, un estado de tensión constructivo (185). No obstante es importante destacar el rol que juega cada persona en cómo reconstruye sus redes con el fin de evitar el conflicto.

El adulto mayor en la normativa argentina

En lo que refiere al derecho de las personas de edad, el Código Civil y Comercial vigente desde agosto de 2015 para nuestro país lo trata dentro del Título I Libro Primero «Persona Humana». Se encuentran otras figuras implícitamente vinculadas con los adultos mayores en el Capítulo 3, referido a los derechos y actos personalísimos, entendidos como aquellos derechos y actos que son inherentes a la persona en su calidad de tal sin ningún tipo de distinciones (Marzioni, 2016:86). Esto está refrendado por todos los tratados, congresos, declaraciones internacionales desde la Asamblea General del Envejecimiento Viena 1982. Por primera vez en la legislación argentina se trata al adulto mayor como una persona humana, en donde este grupo como tantos otros fueron insertos desde una metodología diferente a la tradición histórica, basado en principios y reglas, principalmente para el ejercicio de los derechos; teniendo en cuenta que están destinadas a todos los ciudadanos. Estos criterios fueron los que se consignaron aportando pautas para la interpretación e integración al aplicar la ley. Se destaca la importancia de esta última como fuente sin desechar el resto. Se aboga por una interpretación amplia conforme a la Constitución Nacional y los tratados internacionales donde nuestro país es parte; haciendo especial hincapié en la necesidad de que el juez recurra siempre a la interpretación y/o integración; evitando en lo posible como *última ratio* la declaración de inconstitucionalidad. Ello es jurisprudencia reiterada de la CSJN (Fallos: 228:325; 290:83; 393:290; 301:962; 324:3345, 4404; 335:645).³

De allí la importancia de que los profesionales encargados de redactar normativas y hacer jurisprudencia le den espacio a las diversas investigaciones centradas en la diversidad de experiencias de vida, según el contexto socio-político-económico-cultural en el que están inmersos los sujetos; las representaciones sociales sobre el envejecimiento y su impacto en la biografía subjetiva de cada persona mayor, para así tener en la actualidad un derecho práctico que refiera a ellos como «persona humana» con sus particularidades sociales, culturales y subjetivas. Y así dar cuenta del necesario y exitoso vínculo entre investigaciones en ciencias jurídico-sociales en áreas de interés en el avance en materia de derechos ciudadanos efectivos.

3 Código Civil y Comercial de la Nación. Proyecto del Poder Ejecutivo de la Nación redactado por la Comisión de Reformas designada por decreto 191/2011. Lorenzetti, Ricardo Luis (presidente); Highton de Nolasco, Elena, Kemelmajer de Carlucci, Aída. Presentación del Proyecto por Ricardo Luis Lorenzetti. Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2012, ps.510 y ss.

La imagen social y la lesión de derecho

La imagen social del envejecimiento de no ser desandada contribuye al aprovechamiento en determinados momentos de las personas de edad; constituyendo lo que el derecho trata en el Título IV Libro Primero CCC. Refiere a los hechos y actos jurídicos y los vicios de los mismos. En especial la lesión de derecho. El Código establece la posibilidad de demandar la nulidad o la modificación de los actos jurídicos cuando una de las partes obtiene una ventaja patrimonial evidentemente desproporcionada y sin justificación, explotando la necesidad, debilidad síquica o inexperiencia de la otra (art. 332).

Se considera que —por su salud física y/o psíquica—, muchos adultos mayores pueden quedar comprendidos en el grupo protegido por esta figura, específicamente atendiendo a la debilidad psíquica, vinculada con el estado patológico de la persona, que le impide tener una dimensión plena de las consecuencias del acto que realiza, provocando una situación de inferioridad captada y aprovechada por la otra parte (Caramelo et ál., 2015:539).

Las personas mayores incorporan el estigma

Las representaciones sociales sobre los modos de ser y actuar de acuerdo a una etapa de la vida se interiorizan en el sujeto a través del procesamiento subjetivo que realiza cada persona de las expectativas sociales sobre su accionar, las cuales se encuentran vinculadas a lo esperable para una cierta edad, entre otras cuestiones. La identidad de cada sujeto es construida a partir de un proceso en el cual cada sujeto se autodefine en interrelación simbólica con otros individuos. Es decir que los lazos sociales contruidos, están mediados por objetos simbolizados de diferente manera según los diferentes contextos socio-históricos-culturales. Por ejemplo las categorizaciones sobre qué es ser viejo actualmente, dista mucho de la forma de verlo en la Edad Media.

El sujeto interioriza las expectativas que los otros miembros de la sociedad esperan de su accionar. La identidad constituye la cultura internalizada —roles, actitudes, formas de vestir, hablar, caminar— en contraste y asimilación con otras personas. El proceso de identificación permite pensar en identidades dinámicas, heterogéneas, cambiantes y difusas, según los contextos socio-histórico específicos a través de los cuales cada sujeto toma repertorios culturales para diferenciarse respecto a otro. En ese proceso se establece su yo identitario a través de la asignación identificatoria

cultural en relación con atributos estandarizados. El sujeto conceptualiza a los otros y construye el autoconcepto afirmante de su propia identidad.

La pérdida sucesiva del autocontrol emocional, corporal y contextual contribuye al incremento de los conceptos estigmatizantes sobre su identidad, adoptados por las propias personas mayores, al decir por ejemplo, que ya no quieren molestar a la familia, no pretenden ser un estorbo. La construcción valorativa –positiva o negativa– que las personas mayores tengan sobre su propio concepto depende de la visión de su cuerpo, su identidad y las capacidades y habilidades que suponen poseer, lo cual está en íntima relación con las percepciones sobre sí mismo que reciba de los otros significativos: familiares, amigos, sociedad e institución.

La capacidad y autonomía de las personas de edad

La capacidad de la persona humana está contemplada en los artículos 22 y 23 del Libro Primero Parte General Título I del CCC. La norma establece que toda persona humana goza de la aptitud para ser titular de derechos y deberes jurídicos; pudiendo limitarse o privarse legalmente esta capacidad respecto de hechos o actos jurídicos determinados. En cuanto a su ejercicio dispone que la persona puede ejercer sus derechos por sí misma, excepto las limitaciones expresamente previstas en el Código y en una sentencia judicial.

La capacidad general de ejercicio es la regla y se presume, «aun cuando —el adulto mayor en este caso— se encuentre internado en un establecimiento asistencial» (art. 31). Las limitaciones a la misma son de carácter excepcional y obligatoriamente deben ser decretadas por juez competente. Ante la necesidad de restringir dicho ejercicio se aplicarán los llamados «sistemas de apoyo al ejercicio de la capacidad». Consisten en medidas de carácter judicial o extrajudicial que facilitan la toma de decisiones para dirigir su persona, administrar sus bienes y celebrar actos jurídicos en general, con la finalidad de promover la autonomía, facilitar la comunicación, comprensión y manifestación de su voluntad para el ejercicio de sus derechos. En consecuencia, la declaración de incapacidad y la designación de un curador son medidas de carácter extraordinario.

El codificador ha puesto de relieve en el caso el «principio de la autonomía de la persona». Este principio es definido por Nino como la situación en... —que siendo valiosa la libre elección individual de planes de vida y la adopción de ideales de excelencia humana— el Estado (y los demás individuos), no debe interferir con esa elección o adopción, limitándose a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida

y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno sustente e impidiendo la interferencia mutua en el curso de tal persecución. (Nino, 1984:135).

Este principio guarda relación con los de «independencia» y de «participación», consagrados en los Principios de ONU para personas de edad 1991.

Un novedoso supuesto contemplado por la nueva normativa, refiere a la internación sin consentimiento de la persona (art. 41) —tenga o no restringida su capacidad—. La sentencia que la pronuncia requiere estar fundada en el dictamen de un equipo interdisciplinario; no obstante que conforme art. 37 in fine el mismo para expedirse conserva la sola facultad de decisión previa consulta de opinión de otras ciencias especializadas. Esta medida procede solamente ante existencia de riesgo cierto e inminente, de un daño de entidad para la persona protegida o para terceros; recurso terapéutico de carácter restrictivo y por el tiempo más breve posible.

La referencia sobre el derecho a la capacidad y autonomía de la persona mayor con las especificaciones de párrafos anteriores adquiere una relevancia destacable, ya que contribuye no sólo a la defensa un derecho ciudadano; sino a frenar la reproducción de estereotipos sociales que consideran a las personas mayores como despojadas de un sinnúmero de capacidades y forma de actuar autónomas. Ello va acompañado de prácticas familiares, institucionales y sociales, tendientes a realizar actividades en nombre de ellas, suponer que son sujetos que ya no pueden realizar ciertas destrezas, etc. Y pone de relieve que los jueces al sentenciar han tenido en cuenta estas características del envejecimiento activo (autonomía y capacidad), dando lugar a la efectivización de las mismas, aun cuando el sujeto se encuentre —por distintas particularidades de su vida— viviendo en una institución de cuidados.

Derecho sobre el propio cuerpo y a la sexualidad

Este apartado pone de relevancia cómo la normativa, al mentar los derechos sobre el propio cuerpo y la propia vida, refiere a la importancia de las representaciones sociales sobre la sexualidad en la vejez. Es un hecho valorable es que la jurisprudencia contribuya a desarmar los estereotipos negativos sobre el envejecimiento, disociando a las personas mayores como sujetos asexuados.

Este punto guarda relación con el Cap. 4 Título Preliminar CCC en lo que hace a la titularidad de derechos sobre sus bienes (art. 15) y derechos sobre el cuerpo humano o sus partes (art. 17). Uno refiere a la titularidad material sobre bienes; el otro al cuerpo humano, siempre respetando los valores allí descriptos.

Dentro del derecho al propio cuerpo existen tres instrumentos jurídicos que han sido receptados por el código vigente: a) Consentimiento informado para actos médicos e investigaciones en salud (art. 59). Es una decisión especial de confianza expresada como declaración de voluntad expresa del paciente, emitida luego de recibir información clara, precisa y adecuada respecto a su estado de salud, el procedimiento propuesto, los beneficios esperados, los riesgos, molestias y efectos adversos previsibles, etc. Incluye: el derecho a rechazar procedimientos quirúrgicos, de hidratación, alimentación, de reanimación artificial o al retiro de medidas de soporte vital, cuando sean extraordinarios o desproporcionados en relación a las perspectivas de mejoría, o produzcan sufrimiento desmesurado, o tengan por único efecto la prolongación en el tiempo de ese estadio terminal irreversible e incurable. La doctrina del consentimiento informado se aplica cuando existan situaciones de urgencia que justifiquen que el facultativo dé preeminencia al valor vida por sobre a la libertad. b) Directivas médicas anticipadas: constituye una forma moderna de anticipar una problemática que aqueja a muchos adultos que estando o no cerca de su fin material, se encuentran preocupados para el caso de no poder decidir autónomamente o por estar en situación de fragilidad y/o vulnerabilidad.

El Código de Vélez no contaba con normas para estas directivas. Encuentran sustento en el art. 19 CN; en elaboraciones de doctrina y jurisprudencia; art. 11 Ley 26 529 modificada por Ley 26 742.

El derecho a la dignidad de la vida debe insertarse en una perspectiva que incluya la dignidad del proceso del morir, sin que implique recurrir a la eutanasia (Art. 60 CCC). La persona plenamente capaz puede anticipar directivas y conferir mandato respecto de su salud y en previsión de su propia incapacidad; designando a las personas incluso que podrán expresar el consentimiento para los actos médicos y para ejercer su curatela, quedando exceptuadas las directivas que impliquen desarrollar prácticas eutanasias, las que se tendrán por no escritas. Si bien el articulado no establece una forma determinada, el citado 11 dispone que deben formalizarse por escrito ante escribano público o juzgados de primera instancia con la presencia de dos testigos. Son denominadas actos de autoprotección, registradas en muchas provincias en procura de facilitar la prueba de autenticidad del documento y garantizar, con su inscripción, el conocimiento de los sujetos a intervenir (Cfr.: Ley 14 154 Provincia Buenos Aires; Ley 6212 de Chaco; Ley 4263 de Río Negro; Ley 2611 de Neuquén).

En el derecho comparado se lo llama testamento de vida o testamento vital. Está relacionado con la autonomía de la voluntad, el consentimiento

informado y el derecho a la información. Su origen se remonta a 1967 en EE.UU. Diez años después en el Estado de California se promulga una ley que lo permite. Más tarde es incluido en el Código Civil de Canadá con el nombre expreso «testamento de vida». Debido a la naturaleza de la institución en España le llaman voluntades anticipadas. c) Exequias: La persona plenamente capaz puede disponer por cualquier forma, el modo y circunstancias de sus exequias e inhumación, así como la dación de todo o parte del cadáver con fines terapéuticos, científicos, pedagógicos o de índole similar (arts. 17 y 61) (Marzioni:87).

La doctrina jurídica al establecer este tipo de cuestiones, nos ayuda a reflexionar sobre las situaciones referidas a la corporalidad envejecida. El cuerpo viejo es disfuncional a la representación social que se construye alrededor de la belleza, la sexualidad y el deseo. En torno a las personas mayores aparece una variable de estigmatización: la piel, y esa variable se constituye, según Salvarezza (2013) como la vara para medir lo deseable o no de un determinado cuerpo. Quiere decir, el sujeto para ser objeto de deseo debe presentar un tipo de piel suave, sin arrugas o marcas y con fortaleza. Conlleva a falta de contacto, nos muestra la propia próxima vejez e implica sentimientos de soledad y desasosiego en las personas mayores, pérdida de autonomía/autoestima, deviene en mayor dependencia, proclividad a tener enfermedades asociadas a la vejez, discriminación, auto estigmatización y aislamiento.

El primer paso para preservar la propia sexualidad, que para mucha gente es sinónimo casi de preservar la propia personalidad, es tomar conciencia de que la sexualidad, si se cultiva, puede perdurar, y normalmente perdura, durante toda la vida en ambos sexos; teniendo en cuenta incluso el repertorio de prácticas eróticas que hacen al vínculo afectivo (Confort, 1997:241). Es el disfrute con todo lo que el otro es. Sexo es una cosa; sexualidad es el sinnúmero de detalles que hacen al diario vivir: el entorno de amor; caricias, el compartir, dialogar, aromas, el olor de la piel, su textura. El enfoque hedonista propone superar la concepción dual del ser humano y se busca transmitir y lograr una visión más integrada, completa de la persona, en la cual la sexualidad se concibe como una realidad compleja que abarca la vida entera (Melendo, 1991).

La construcción de lo deseable es una construcción social en donde el cuerpo viejo no está incluido, ya que está pensado a través de la lógica patológica que lo identifica con enfermedad, senilidad, fragilidad, que necesita de ayuda constante, crecientemente dependiente de su entorno y de profesionales capacitados en enfermedades asociadas a la vejez.

Redes sociales, rol de las personas de edad y relaciones de familia

Las redes sociales son entidades relacionales complejas de tipo colectivo que tienen atributos morfológicos e interactivos que les son propios y como fin la satisfacción de las necesidades materiales, afectivas y de información de cada uno de sus miembros. Los morfológicos refieren a la amplitud (número de miembros que integran la red), a densidad (cantidad de vinculaciones que los miembros establecen entre sí). Los interactivos están relacionados con la idoneidad, intensidad y duración de los vínculos. Por las necesidades a satisfacer y formas de intercambio se dividen en primarias o informales y secundarias o formales (Castellanos y Tauquer, 1998). Cada persona nace en el interior de una red, pero en el curso de su vida hace elecciones que van modificando las estructuras y la funcionalidad de la misma. En su interior se construyen alianzas, conflictos, situaciones positivas o negativas, y en determinados momentos de la historia del hombre configuran un ámbito de sostén y pueden constituirse en elementos de solidaridad de importante relevancia colectiva.

En la intervención psicosocial van unidas al apoyo social.⁴ Específicamente mencionado en El Plan de Acción Internacional para la Ancianidad redactado como parte de la Asamblea Mundial de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento Viena 1982. Este aprueba dentro del módulo «Bienestar» «se reconoce como principio básico el que los ancianos deben disfrutar en sus familias y comunidades de una vida plena, saludable, segura y satisfactoria e integrada, potenciando el apoyo familiar y el voluntariado, promoviendo programas que prevengan su aislamiento social y faciliten su integración».⁵ Las redes sociales y el apoyo social son importantes fuentes de recursos para satisfacción de necesidades y la conservación del sentido de utilidad social; potenciando la autoestima del adulto mayor, su imagen, concepto y respeto de la población hacia ellos.

El CCC en el Libro Segundo trata las Relaciones de Familia, institución fuertemente influenciada por la «constitucionalización» del derecho civil ante la incorporación de los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN). El Anteproyecto del Código explicita que

4 Apoyo social: todo proceso de transacciones interpersonales, de recursos emocionales, instrumentales e informativos de ayuda ya existentes en la comunidad —redes sociales— que se dan entre los miembros de una comunidad (Goettlieb, 1981), dirigidos fundamentalmente a proveer bienestar (Schumaker y Brownell, 1984).

5 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resoluciones 46/91, 46/94, 45/106(1992). Objetivos Mundiales para el año 2001. «El Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento». Viena, Austria.

existe una democratización de la familia. Al tratar «derecho de familias» en plural: comprende todas las uniones posibles; basada en el Art. 14 bis de nuestra carta magna al abarcar la llamada protección integral de la familia que comprende también:

- Atribución de la vivienda. El Art. 443 CCC establece la posibilidad de que uno de los cónyuges pida la atribución de la vivienda familiar, sea el inmueble propio de cualquiera de ellos o ganancial, atendiendo a la edad de los mismos y a los intereses de otras personas que integran el grupo familiar; pudiendo incluirse aquí a adultos mayores que convivían con el matrimonio. Este es un derecho de uso que no altera la propiedad del inmueble.

- Derecho de comunicación. Este derecho era conocido como derecho de visitas. El art. 555 en Parentesco refiere a aquellas personas que tienen a su cargo el cuidado de personas con capacidad restringida, enfermas o imposibilitadas. Contempla que se debe permitir la comunicación de éstos con sus ascendientes, descendientes, hermanos bilaterales o unilaterales y parientes por afinidad en primer grado, u otras personas que justifiquen un interés afectivo legítimo. El derecho de comunicación se puede conceptualizar como «... un derecho/deber que consiste en la vinculación periódica y de manera asidua entre dos personas unidas por un determinado grado de parentesco» (CC art. 646).

- El adulto mayor en su rol de abuelo. El Código establece expresamente algunas prerrogativas dirigidas a regular el vínculo entre abuelos y nietos. Bajo el título Responsabilidad Parental entre los deberes y derechos de los progenitores, se incluye en el inciso e) del Art. 646...respetar y facilitar el derecho del hijo a mantener relaciones personales con abuelos... El art. 668 determina la obligación alimentaria a los ascendientes: el reclamo puede realizarse en el mismo proceso en que se demanda a los progenitores o en proceso diverso, acreditando verosímelmente las dificultades del actor para percibir los alimentos del progenitor obligado.

- Deberes de los hijos. El artículo 671 enumera tres deberes: respetar a sus progenitores; cumplir con las decisiones de los progenitores que no sean contrarias a su interés superior; y prestar a los progenitores colaboración propia de su edad y desarrollo y cuidar de ellos u otros ascendientes en todas las circunstancias de la vida en que su ayuda sea necesaria. Este último deber puede tener especial trascendencia respecto de los adultos mayores, en su rol de progenitores u otros ascendientes necesitados de cuidado, frente a determinadas situaciones de vulnerabilidad, debido a problemas de salud, insuficiencia de medios económicos, etcétera.

El Art. 537 deberes y derechos de los parientes enumera quienes se deben alimentos entre sí; estableciendo la obligación alimentaria de los descendientes hacia los ascendientes: obligados preferentemente los más próximos en grado y los que estén en mejores condiciones para proporcionarlos.

Todos estos nuevos institutos específicamente reglados ponen de manifiesto cómo el derecho se ha ido acomodando a la forma de pensamiento social y a través del sentido común está modificando la manera en que la sociedad construye a una representación social de la vejez más positiva y comprensiva de un nuevo paradigma de derechos y libertades para estas personas.

Los Principios Generales y de los procesos de familia

Regresando al inicio del artículo estas «representaciones sociales de la vejez» y las imágenes de este grupo al generar transformaciones jurídicas y sociales inéditas para nuestro país, juegan un papel importante cuando se tratan los institutos jurídicos en el CCC vigente. En especial cuando el codificador da relevancia al paradigma de la «constitucionalización» del derecho; e involucra principios rectores materiales y procesales, prácticas, valores jurídicos y sociales.

El Código recepta junto al ejercicio de derechos el de buena fe; abuso y lesión de derecho; derechos individuales y de incidencia colectiva (Arts. 9,10 y 14) aplicables también a la PAM. Orienta al resto del articulado y son ampliamente receptados por la jurisprudencia. Trata los principios del derecho de familia: tutela judicial efectiva, intermediación, buena fe y lealtad procesal, oficiosidad, oralidad y acceso limitado al expediente. Regula el acceso a la justicia de personas vulnerables (707): personas mayores con capacidad restringida derecho a ser oídas en todos los procesos que les afecten directamente. Las 100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso de Justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad dice: «...repensar su condición de sujeto de derecho a fin de situarle ante la ley realmente en igual posición que los demás así como la necesidad de fortalecer el reconocimiento de sus derechos como verdaderos derechos subjetivos» (Davobe, 2002). Están presentes en los principios de Naciones Unidas a favor de las personas de edad adoptados por la Asamblea General 16/12/91, junto con los de: independencia, cuidados, autorrealización y dignidad. El de «participación» es uno de los consagrados internacionalmente receptados en la normativa argentina junto a: acceso a la justicia y resolución pacífica de los conflictos.

La contribución de la ciencia para cambiar el paradigma sobre el envejecimiento

Todos los argumentos supra expresados desembocan en hacer posible una forma de representación social que es imprescindible que sufra modificaciones en la subjetividad de los integrantes de nuestra sociedad, en la objetividad con que la justicia, los medios de comunicación social y las normas tratan al adulto en que se van a convertir tarde o temprano. Esto nos lleva inexorablemente a hablar de un nuevo paradigma sobre la vejez que el grupo de investigación ha dado en llamar un «modelo de ciudadanía».

La concepción del paradigma implica la reflexión en torno a los sujetos implicados en un desarrollo multidimensional: biológico, psicológico, cultural y social. Es construido y elaborado por el sujeto en los múltiples ámbitos de su vida (familia, trabajo, amigos, etc.) durante toda su existencia. En otro lenguaje preguntarse cómo la ciencia contribuye a cambiar el estereotipo que la sociedad ha ido formando respecto al tema del envejecimiento y su propia vejez individual. Para comprender la forma en que las personas mayores viven su propia vejez es importante tener en cuenta el tipo de acontecimientos históricos que cada sujeto vive, el momento específico en el que los vive, la interdependencia de la red de relaciones sociales que son compartidas, y la agencia que el propio sujeto puede realizar entre un cúmulo de expectativas y posibilidades.

Vale traer a colación el Art. 2 CCC de nuestro país: la constitucionalización del derecho privado, los principios generales y del proceso de familia, los valores y las prácticas sociales que conllevan a un modelo de ampliación de ciudadanía que lentamente se conforma en esta sociedad en que vivimos.

Conclusión

Tanto el tema normativo como sociológico referido busca la igualdad real de oportunidades consagrada en el inc. 23 del Art. 75 CN. Los aspectos valorativos son tratados en los Fundamentos del Anteproyecto de Código. Destaca para personas de edad un código de igualdad. Una igualdad real basada en normas orientadas a plasmar una ética de los vulnerables, basada en el principio de no discriminación. Este ejercicio de derechos del Título Preliminar habla de que los destinatarios son ciudadanos entre ellos las personas de edad. Esta ciudadanía supone clausurar la fisura de la discriminación inversa; concuerda con el código de igualdad y con el inc. 23 Art. 75

CN; cuando habla de «promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato,...el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre los derechos humanos, en particular... ancianos y las personas con discapacidad».

Se acerca con estas innovaciones legislativas y con el bloque de constitucionalidad a receptor posiciones reclamadas hace tiempo por la gerontología para su debida protección. Proclamada en la última declaración de Costa Rica 2017 receptada por Ley para Argentina, regulando derechos y libertades de las personas mayores como un ciudadano más entre sujetos amparados.

Esta «constitucionalización» abre un nuevo paradigma normativo sobre el espíritu de humanización; revalorización de derechos humanos y centralidad de la persona. Resignifica un nuevo modelo de ampliación de ciudadanía facilitador de la protección integral y efectiva de los derechos y libertades para la PAM.

La doble perspectiva puesta en juego en este trabajo tiende dar cuenta de los constantes procesos oscilantes que ocurren en la vida de todo sujeto, donde los cambios sociales, históricos, culturales, familiares y jurídicos tienen injerencia en las biografías de los sujetos. Y abre un camino insospechado para las Ciencias Jurídicas y Sociales al otorgar criterios de proporcionalidad, racionabilidad, eficiencia, seguridad jurídica en la interpretación y argumentación para las personas de edad.

Entrevistas

- BIRGIN, H. Y COHEN, B. (2006). *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. 1ª edic. Buenos Aires: Biblos.
- CARAMELO, G.; PICASSO, S. Y HERRERA, M. (2015). *Código Civil y Comercial de la Nación comentado*. Infojus. Ciudad Autónoma Buenos Aires, Disponible en: [http://www.infojus.gob.ar/docs-f/codigocomentado/CCyC_Comentado_Tomo_I%20\(arts.%201%20a%20400\).pdf](http://www.infojus.gob.ar/docs-f/codigocomentado/CCyC_Comentado_Tomo_I%20(arts.%201%20a%20400).pdf)
- CASTELLANOS, B. Y TAUQUER, N. (1998). *Redes sociales. Anuario de la Revista de la Universidad Nacional de Mar del Plata*.
- CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN (Introducción y revisión general: Alberto J. Bueres). Buenos Aires: José Luis Depalma editor, Hammurabi.
- CONFORT, A. (1997). *Una buena edad: la tercera edad* (trad.: Ignacio Ruiz Alcaín). Madrid: Debate.
- DAVOBE, M.I. (2002). *Los derechos de los ancianos*. Madrid: Ciudad Argentina.

- FERRAJOLI, L. (2017) «*Cittadinanza*. Italia: Edit. Trotta.
- GASTRÓN, L. (2001). La vejez como objeto de las representaciones sociales. En *Jornadas Gino*. Buenos Aires: IIFCS, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/germani/gastron.rtf>
- (Comp.) (2013). *Dimensiones de la representación social de la vejez*. 1ª edic. Mar del Plata: EUDEM.
- IACUB, R. (2014). *Identidad y envejecimiento*. Buenos Aires: Paidós.
- JODELET, D. (2008). El movimiento de retorno al sujeto y el enfoque de las representaciones sociales. *Cultura y representaciones sociales. Educación básica e inclusión: un estudio de representaciones sociales*. Disponible en: <http://www.culturayrs.org.mx/revista/num5/jODELEt.html>
- LEHR, Ú. (1980) Las situaciones problemáticas ¿poseen poder destructivo o constructivo? En: *Psicología de la senectud* (trad. al castellano de Alfredo Guera Miralles). Barcelona, España: Herder citado por Marzoni, Cristina (2011) en CD.ROM Interactivo, Gerontología jurídica y social. - 1a ed. - Santa Fe: Univ. Nacional del Litoral.
- LLORENTE CRABERO, M. (1991). Vejez y soledad: mito o realidad. *INSERSO* N° 74: Minusválidos. Madrid, España: Ministerio de Asuntos Sociales.
- MARZONI, C. (2019). Edad avanzada y demografía. En *El acceso a la justicia para los adultos mayores. Un modelo de ampliación de ciudadanía*, Santa Fe, Edic. UNL, a edición.
- (2016). «Transformaciones jurídicas y sociales en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación Argentina para los adultos mayores» en *Revista Nueva Época* N° 10, Santa Fe: Ediciones UNL.
- MELENDO, M. (1991). *Educación afectivo-sexual integradora*. 3ª edad. Madrid, España: Villena.
- NINO, C.S. (1984). *Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación*. Buenos Aires: Paidós.
- RESOLUCIONES 46/91, 46/94, 45/106 (1992) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Objetivos Mundiales para el año 2001. *El Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento*. Viena, Austria.
- SALVAREZZA, L. (2013). *La vejez. Una mirada gerontológica actual*. Buenos Aires: Paidós.

Cristina Ester Marzioni

Abogada FCJS-UNL; especialista Derecho Familia/Menores, docente: Teoría del Derecho, Filosofía del Derecho, Seminario Gerontología Jurídica y Social en grado (LTS) y pregrado en Tecnicatura Previsión Social (FCJS); investigadora-Directora proyectos y programas de actividades científicas y tecnológicas: CAI+D “A” “Un modelo de ampliación de ciudadanía a partir de las Transformaciones jurídicas y sociales del CCyC de la Nación Argentina para los adultos mayores desde la ciudad de Santa Fe, y PACT N° 28-2017/20 FCJS-UNL. Gerontóloga Univ. Itinerante Internacional Grenoble-Francia-Europa convenio con Municipio Rosario, Sta Fe, Argentina. Ejercicio abogacía-1976/2019. Libros y artículos en revistas con referato externo e internacional (nacionales y extranjeras). Ponente/organizadora/asistente Congresos, Encuentros, Jornadas nacionales e internacionales. Categorizada II SPU-16/6/2017- Comisión Región Centro Este N° 1- 5/5/16.

Lucía Viviana Billoud

Licenciada en Sociología FHC, UNL- Tutora Seminario Gerontología Jurídica y Social, LTS.FCJS; Cursa desde 2017 Doctorado Ciencias Sociales en FHC-UNL; investigadora grupo colaborador en proyectos CAI+Ds “A”, todos FCJS-UNL mencionados. Artículos en revistas nacionales con referato externo. Ponente/organizadora/asistente Congresos, Encuentros, Jornadas nacionales e internacionales.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Cristina Ester Marzioni y Lucía Viviana Billoud

«LAS REPRESENTACIONES SOCIALES DE LA VEJEZ. UN MODELO DE AMPLIACIÓN DE CIUDADANÍA», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 9, número 20, Santa Fe, República Argentina, 2019, pp. 73–92.

5

EL CONTROL RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: LA MOCIÓN DE CENSURA UNA APROXIMACIÓN A SU IMPLEMENTACIÓN EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

THE CONTROL RESPONSIBILITY
IN THE SPANISH CONSTITUTION
OF 1978: THE MOTION OF
CENSORSHIP. AN APPROACH
TO ITS IMPLEMENTATION
IN SPANISH DEMOCRACY

Francisco Javier Sanjuán Andrés

RESUMEN / La responsabilidad política del Gobierno se establece en la Constitución Española de 1978, mediante la moción de censura constructiva. En la contribución se analiza la herramienta de control responsabilidad de la moción de censura a los ejecutivos centrales en España, y en forma particular estudia la puesta de práctica desde la aprobación de la Constitución.

PALABRAS CLAVE / moción de censura; control parlamentario; control responsabilidad; Presidente del Gobierno

ABSTRACT / The political responsibility of the government is established in the Spanish Constitution of 1978, through the motion of constructive censure. In this work, we analyze the censorship responsibility control tool in the central executives in Spain, and in particular, the practice of the implementation of the approval of the Constitution.

KEY WORDS / motion of censure; parliamentary control; control responsibility; President of the Government

Introducción

La Constitución Española de 1978, en su Título V, artículos 108 a 116, regula de forma específica las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. En concreto, determina dos grandes bloques de aspectos de la relación entre ejecutivo y legislativo.

Por un lado, regula la disolución anticipada de las Cortes Generales por parte del Presidente del Gobierno, y los mecanismos de control responsabilidad: moción de censura y cuestión de confianza. Por otra parte, se recogen los mecanismos de control al Gobierno y a la Administración, vinculadas al carácter intervencionista de los Estados sociales y democráticos de derecho (Blanco Valdés, 2016:134-135).

Previamente, es conveniente determinar los mecanismos de control al Ejecutivo en sede parlamentaria. Tenemos que diferenciar entre dos tipos de control: control responsabilidad y control fiscalización.

Por control fiscalización entendemos los instrumentos parlamentarios de control ordinario al Gobierno en sede parlamentaria: preguntas, interpelaciones, mociones, entre otros.

Mientras que por control responsabilidad nos encontramos con instrumentos que pueden tener consecuencias jurídico-políticas que pueden conllevar al nombramiento de otro presidente del Ejecutivo, aunque existen diferencias entre ellas. En otras palabras, son «formulas de exigencia de responsabilidad política que acontecen en circunstancias extraordinarias y, por lo general con poca frecuencia» (González-Hernández, 2018:194).

La cuestión de confianza se presenta a petición propia del presidente del Gobierno, previa deliberación por parte del Consejo de Ministros, aunque podemos señalar que existe una posición diferente entre presidente y resto de los miembros del ejecutivo. Por ello, la voluntad del presidente será determinante para su presentación. Sólo se requiere de mayoría simple en votación en el Congreso de los Diputados, es decir más votos a favor que en contra para que prospere la cuestión de confianza. No penalizando las diputadas o diputados ausentes o las abstenciones de sus señorías.

La moción de censura se presenta por parte de los miembros del Congreso de los Diputados, se precisa 1/10 de los miembros de la Cámara parlamentaria, es decir 35 Diputados, mediante escrito motivado e incluyendo un candidato a presidente del Gobierno, que será investido automáticamente si la moción de censura obtiene mayoría absoluta, es decir 176 votos como mínimo —es una cuantía elevada, motivada por su carácter extraordinario y la posibilidad de afectar a la estabilidad gubernamental—, y en ese

supuesto si que penalizan las abstenciones o las ausencias (Delgado del Rincón, 2016:170–171). Además otra característica de las mociones de censura en el ordenamiento constitucional español es su naturaleza constructiva,¹ para evitar la inestabilidad política, *horror vacui*, miedo al vacío de los poderes del Estado, y por ello se tiene que incluir un candidato a presidente del Ejecutivo, que será nombrado automáticamente si la moción de censura es aprobada. Además, la moción de censura es constructiva, siendo un elemento diferencial y de modernización con las mociones de censura de «sistemas políticos atrasados» (Torres del Moral, 2018).

Sin embargo, la moción de censura también dispone de algunas restricciones como son: no se podrá celebrar una moción de censura hasta transcurrido un periodo desde la celebración de la anterior o que ninguno de los Diputados que hubiera suscrito una moción durante la legislatura, no podrá apoyar otra durante un mismo período de sesiones, cuestiones que analizaremos posteriormente con detenimiento.

La moción de censura es una moción específica que pretende una condena al ejecutivo; por tanto, son un instrumento parlamentario de control responsabilidad, y en caso de prosperar la moción de censura conlleva cese del Gobierno y nombramiento del candidato alternativo incluido en la moción de censura. En otras palabras, en el Estado español es la retirada del apoyo parlamentario al ejecutivo, y la designación de un nuevo presidente o presidenta del Ejecutivo central.

2. El control responsabilidad en la Constitución Española

En la Constitución Española de 1978 se establecen dos mecanismos para exigir la responsabilidad política del Gobierno: la moción de censura y la cuestión de confianza. Son ambas figuras de control responsabilidad del Gobierno en las Cortes Generales Españolas, en concreto en el Congreso de los Diputados únicamente, como consecuencia del Parlamento español bicameral asimétrico, con mayor relevancia del Congreso de los Diputados frente a un papel más relegado del Senado. Al respecto, la Constitución Española (en adelante CE) establece en su artículo 108 que el Gobierno responde

1 La técnica de la moción de censura constructiva se instaura por primera vez en la Ley Fundamental de Bonn, en concreto en su artículo 67, para evitar la inestabilidad gubernamental: «la Dieta Federal no podrá manifestar su desconfianza al Canciller Federal sino eligiéndole un sucesor por mayoría de sus componentes, y requiriendo al Presidente Federal a que revoque al Canciller. El Presidente Federal deberá atenerse al requerimiento y nombrar al así designado».

ante el Congreso de los Diputados, cuestión que apreciamos en otros preceptos constitucionales en aspectos fundamentales de la democracia española, como puede ser sobre la investidura del presidente del Gobierno que corresponde de forma exclusiva al Congreso de los Diputados, artículo 99 Constitución Española.

La moción de censura en la Constitución Española de 1978

La moción de censura viene establecida en el artículo 113 de la Constitución Española. Se podrá presentar únicamente en el Congreso de los Diputados y necesita para su aprobación de mayoría absoluta de la Cámara Baja de las Cortes Generales —requiere de 176 ó más de votos favorables, penalizado las ausencias y abstenciones para alcanzar la mayoría cualificada establecida por la Constitución Española, artículo 113.1 CE—. Por tanto, podemos señalar que la responsabilidad política del Gobierno mediante la moción de censura se establece de una manera muy rígida, pudiéndose convertirse en un instrumento «inútiles o inexistentes, utilizables solamente como medio para desgastar al equipo gobernante o para descalificarle ante la opinión pública, pero sin reales efectos institucionales» (Martínez Elipe, 2000:233–234).

La cuestión de la mayoría absoluta es controvertida, ya que en el procedimiento de nombramiento ordinario del Presidente del Gobierno —artículo 99 de la Constitución—, se requiere en segunda votación de mayoría simple. Por tanto, podemos afirmar que es más complejo destituir a un Presidente del Gobierno que investirlo.

Cuando se presenta la moción de censura se realiza mediante escrito motivado, por su naturaleza constructiva que debe de incluir un candidato a presidente, requisito imprescindible para su tramitación y votación. Además la moción debe de contar con un apoyo mínimo de un 1/10 de las diputadas y diputados del Congreso —35 diputadas o diputados—. ² Este requisito de un mínimo respaldo del arco parlamentario pretende que la moción de censura no se utilice como una herramienta de confrontación política que genere inestabilidad gubernamental.

Los firmantes de una moción de censura que no prospera tienen ciertas restricciones en su actividad parlamentaria, no pudiendo firmar otra

2 Artículo 175.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 10 de febrero de 1982, BOE. núm. 55, 5 de marzo de 1982. El Reglamento ha sido objeto de once reformas parciales de su articulado.

en el mismo periodo de sesiones —artículo 177.4 Reglamento del Congreso de los Diputados.

Presentada la moción de censura le corresponde a la Mesa del Congreso su calificación desde un punto de vista estrictamente formal. En caso de ser admitida, se informará al Presidente del Gobierno, a los portavoces de los grupos parlamentarios, y se dispondrá de un plazo de 48 horas para la posible presentación de mociones de censura alternativas —artículo 176.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados—. En caso que se presentará alguna moción o mociones de censura alternativas, solo se votarían si hubieran pasado el control formal de la Mesa, y forzosamente si la primera moción no hubiera obtenido la mayoría absoluta. En ese supuesto de mociones de censura alternativas, se votarían las mociones por orden de presentación, siempre y cuando alguna no obtuviera mayoría absoluta, que haría decaer todas las demás propuestas alternativas a la presidencia del ejecutivo. En definitiva, sólo se irían votando las diferentes mociones de censura alternativas admitidas si las precedentes no lograsen la mayoría cualificada de 176 Diputados, es decir de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara Baja del Parlamento español (Cano Bueso, 2011:310).

El artículo 113.2 CE establece la moción de censura constructiva, por ello debe de incluirse en su presentación un candidato. En los supuestos que la moción de censura progresa dicho candidato es investido automáticamente Presidente del Gobierno. Como hemos señalado con anterioridad, la moción constructiva que tiene como requisito la inclusión de un candidato, pretende evitar mayorías que puedan destituir a un Presidente del Gobierno, pero que por el contrario no tengan la capacidad de elegir a un nuevo Presidente, y producirse una situación de vacío gubernamental o inestabilidad gubernamental.

El artículo 113.3 CE señala que la moción no puede votarse hasta que trascurren por lo menos 5 días desde su presentación. Dicho periodo ha sido calificado por algunos autores como un «periodo de enfriamiento», debido a la relevancia y posibles consecuencias jurídico-políticas del debate, el Gobierno dispone de ese tiempo para preparar sus intervenciones (Díaz Bravo, 2012:148-149).

La moción de censura reúne en un mismo acto a dos partes: por un lado, la moción de censura, y por otra parte, la investidura; son dos segmentos indisponibles de un mismo acto (González-Hernández, 2018:198), como la disolución y convocatoria de las elecciones generales. Cabría diferenciar bien cada una de las partes, la primera sobre la censura al Presidente del Gobierno, y por otra, la presentación del candidato propuesto por la moción

de su programa político o su agenda gubernamental en caso que se apruebe la moción de censura.

El artículo 177.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que el debate de la moción de censura se inicia por parte de uno de los diputados o diputadas firmantes sin límite de tiempo. A continuación el candidato propuesto en la moción sin restricciones de tiempo deberá exponer su programa político. Después de un receso decretado por la Presidencia del Congreso de los Diputados, los portavoces de los grupos parlamentarios disponen de 30 minutos de intervención, además de un turno de réplica de 10 minutos.

La votación se realiza mediante llamamiento en una sesión pública.

Las mociones de censura en la España democrática

Desde la aprobación de la Constitución Española de 1978 por parte de las Cortes Generales y su ratificación por parte del pueblo español mediante consulta popular por la vía del referéndum hasta la actualidad, hemos tenido siete presidentes del Gobierno: Adolfo Suárez González,³ Leopoldo Calvo Sotelo,⁴ Felipe González Márquez,⁵ José María Aznar López,⁶ José Luis Rodríguez Zapatero,⁷ Mariano Rajoy Brey⁸ y Pedro Sánchez Pérez-Caste-

- 3 Presidente del Gobierno en la legislatura constituyente y en la I legislatura, hasta 29 de enero que presenta su dimisión, y estará en funciones hasta 26 de febrero cuando es nombrado Presidente del Gobierno Calvo Sotelo (1977–1982). Congreso de los Diputados, El Congreso entre 1977-2018. Legislaturas, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/Historia> (consultado 2 de mayo de 2019). La Moncloa, Presidentes del Gobierno desde 1978 <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/Paginas/index.aspx> (consultado 2 de mayo de 2019).
- 4 Presidente del Gobierno I legislatura, desde 26 de febrero de 1981(1981-1982). Congreso de los Diputados, El Congreso entre 1977–2018. Legislaturas, cit. La Moncloa, Presidentes del Gobierno desde 1978, cit.
- 5 Presidente del Gobierno II, III, IV y V legislatura (1982–1996). Congreso de los Diputados, El Congreso entre 1977-2018. Legislaturas, cit. La Moncloa, Presidentes del Gobierno desde 1978, cit.
- 6 Presidente del Gobierno VI y VII legislatura (1996–2004). Congreso de los Diputados, El Congreso entre 1977-2018. Legislaturas, cit. La Moncloa, Presidentes del Gobierno desde 1978, cit.
- 7 Presidente del Gobierno VIII y IX legislatura (2004–2011). Congreso de los Diputados, El Congreso entre 1977-2018. Legislaturas, cit. La Moncloa, Presidentes del Gobierno desde 1978, cit.
- 8 Presidente del Gobierno en la X, XI, XII legislatura hasta 1 de junio de 2018 (2011-2018).

jón.⁹ Por lo que se refiere a las mociones de censura que se han celebrado en España desde 1978, son cuatro mociones de censura, sólo progresando la última realizada, en fecha de 31 de mayo y 1 de junio de 2018,¹⁰ que ocasiona la censura del Presidente Mariano Rajoy Brey, y nombramiento del Pedro Sánchez Pérez-Castejón. En relación con los candidatos a Presidente incluidos en las mociones es una cuestión compleja que puede imposibilitar su puesta en práctica, por la falta de acuerdo entre los grupos parlamentarios de la oposición en concretar un candidato alternativo (Montero, 1979:36).

Cabe señalar que salvo la moción de censura de 2018, las otras mociones de censura presentadas a lo largo de la historia democrática española, pueden calificarse como un uso por parte de las minorías y/o fuerzas parlamentarias de una institución constitucional como la moción de censura «sin la pretensión de lograr mayorías alternativas estables» (Tur Ausina, 2018:535).

La primera moción de censura desde la aprobación de la Constitución Española de 1978. La moción de censura al presidente Suárez González

En 1980, durante la primera legislatura, se celebra la primera moción de censura de la España democrática.¹¹ En mayo de 1980, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) presenta una moción de censura al presidente del Gobierno, Adolfo Suárez González, miembro de Unión de Centro Democrático (UCD), siendo candidato de la moción Felipe González Márquez.

Cabe destacar que la moción censura de la I legislatura se realiza conforme a una Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 28 de mayo de 1980, al no encontrarse regulado la figura de la moción de censura en el Reglamento provisional de la Cámara. La moción se realizó de la siguiente forma: primero, intervino el portavoz del grupo parlamentario socialista, quién había suscrito la moción, siendo contestado en turnos de réplica por el ministro de la Presidencia, Rafael Arias-Salgado Montalvo.

Congreso de los Diputados, El Congreso entre 1977–2018. Legislaturas, cit. La Moncloa, Presidentes del Gobierno desde 1978, cit.

9 Presidente del Gobierno desde 1 de junio de 2018, XII legislatura (2018).

Congreso de los Diputados, El Congreso entre 1977–2018. Legislaturas, cit. La Moncloa, Presidentes del Gobierno desde 1978, cit.

10 Real Decreto 354/2018, de 1 de junio, por el que se nombra Presidente del Gobierno a don Pedro Sánchez Pérez-Castejón, BOE núm. 134, de 2 de junio de 2018, p. 57657.

11 Moción de censura registrada el 21 de mayo de 1980, calificada por al Mesa del Congreso de los Diputados el 22 de mayo, el debate se prolongó del 28 al 30 de mayo, votándose el 30 de mayo.

En segundo lugar, intervino Felipe González Márquez, candidato propuesto por el grupo socialista y se suspendió la sesión hasta la mañana siguiente.

En tercer lugar, los grupos parlamentarios intervinieron con respuestas tanto de los miembros del Ejecutivo como del candidato.

A continuación se realizaron varios turnos de réplica, rectificación e intervención de algunos miembros del Gobierno y fijación de la posición de los distintos grupos parlamentarios.

Por último, se produjo la intervención del Presidente del Gobierno y del candidato. Muestra de ello son las palabras pronunciadas durante la sesión por parte del portavoz socialista Alfonso Guerra González: «Esta moción de censura ha sido ya útil como procedimiento de dinamización de la vida política, como fórmula de creación de una ilusión colectiva que ha terminado con el mito del desencanto político. El Gobierno ha eludido la responsabilidad de enfrentarse con una situación de corrupción y desorganización administrativa en organismos estatales».¹²

De la primera moción de censura de la democracia podemos señalar que el candidato Felipe González Márquez sabía que no contaba dentro del arco parlamentario del Congreso de los Diputados con los suficientes apoyos para que prosperase el mecanismo de control responsabilidad al Gobierno de Suárez González. González Márquez pretendía demostrar a la sociedad española que contaba con un programa de Gobierno alternativo, es decir con un proyecto para el Estado español, aunque no tuviera en esos momentos la suficiente fuerza parlamentaria para ganar una moción de censura.

La moción de censura no prospera al producirse una repulsa por parte de 166 Diputados que votaron en contra, 21 abstenciones, 11 ausencias y 152 votos a favor.¹³ Aunque Felipe González Márquez se convertiría en presidente del Gobierno, después de las elecciones generales de 1982, obteniendo una holgada mayoría parlamentaria, 202 diputados y diputadas — los mejores resultados obtenidos hasta la actualidad por un grupo parlamentario en las Elecciones Generales en España.

12 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, de 28 de mayo de 1980, p. 6084.

13 La moción fue rechazada por 166 votos de la UCD, frente a los 152 síes del PSOE, comunistas, andalucistas y 3 Diputados del Grupo Mixto.

La segunda moción de censura desde la aprobación de la Constitución Española de 1978. La moción de censura al presidente González Márquez

En 1987 en la III Legislatura, Alianza Popular presentaba una moción de censura al presidente del Gobierno, Felipe González Márquez, siendo propuesto como candidato Antonio Hernández Mancha.¹⁴ La moción encabezada por Hernández Mancha pretendía reforzar su posición dentro de Alianza Popular y de la arena política española, además de contrarrestar dentro del *cleavage* ideológico del centro derecha el crecimiento de Adolfo Suárez al frente del Centro Democrático y Social (en adelante CDS). Vale la pena mencionar que la moción de censura tenía pocas o nulas opciones de progresar, ya que Felipe González Márquez, contaba con un respaldo del grupo parlamentario socialista que contaba con mayoría absoluta de parlamentarios.

La moción no prospera, solo obtiene 67 votos a favor, 71 abstenciones y 195 votos en contra. La moción se celebró de conformidad al reglamento del Congreso de los Diputados, interviniendo inicialmente uno de los Diputados que había firmado la moción, y siendo contestado por un miembro del Gobierno, con réplica y dúplica. Posteriormente, se produjo la intervención del candidato, y tras finalizar su exposición se produjo la suspensión de la sesión. Se reanuda con la intervención de los distintos portavoces de los grupos parlamentarios, a continuación el candidato les contestó. Por último, el Gobierno respondió al candidato, y éste finalizó el debate de la moción.

Merece destacarse que Hernández Mancha no tenía la condición de diputado y fue considerada una de las causas por las que no prospera la moción de censura que le proponía como candidato; aunque Hernández Mancha era Senador.¹⁵ Cuestión similar a la cuarta moción donde Pedro Sánchez Pérez-Castejón como candidato a Presidente del Gobierno si prosperará la moción no tenía la condición de miembro de las Cortes Generales, ni de Congreso, ni de Senado.

14 Moción de censura registrada el 21 de mayo de 1980, calificada por al Mesa del Congreso de los Diputados el 22 de mayo, el debate se prolongó del 28 al 30 de mayo, votándose el 30 de mayo.

15 Senadores desde 1977. Hernández Mancha, Antonio (IV Legislatura). Página web del Senado de España.

<http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/fichasenador/index.html?legis=4&id1=10348> (Consultado 5 de mayo de 2019).

La tercera moción de censura desde la aprobación de la Constitución Española de 1978. La primera moción de censura al presidente Rajoy Brey

En 13 de junio de 2017, en la XII Legislatura, se produce la tercera moción de censura de la historia democrática española que no prospera. Fue encabezada como Pablo Iglesias Turrión, líder de Unidos Podemos, frente al Presidente Mariano Rajoy Brey. Iglesias sabía que no contaba con apoyo suficiente del arco parlamentario para que la moción obtuviera al menos 176 síes necesarios para que progresara, no obstante le podía servir para situarse como líder del *cleavage* ideológico de la izquierda. Cabe señalar que entre los líderes de la izquierda Pedro Sánchez Pérez-Castejón había renunciado a su acta de diputado.¹⁶

El desarrollo de la moción se inició con la intervención de uno de los Diputados firmantes, con respuesta del Presidente del Gobierno además de una réplica y duplica. A continuación intervino el candidato y a continuación le contestó el Presidente del Gobierno, con réplicas y duplicas, tras las cuales se suspendió la sesión. Se reanudó la sesión con la intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios, que fueron contestados de forma individual por el Presidente del Gobierno que ya no intervino más en la sesión, y por último, participó Pablo Iglesias, candidato de la moción de censura. La propuesta fue rechazada el 14 de junio de 2017, obteniendo 170 noes, 82 síes y 97 abstenciones.¹⁷

La cuarta moción de censura desde la aprobación de la Constitución Española de 1978. La segunda moción de censura al presidente Rajoy Brey

El 25 de mayo de 2018 se presenta por parte del Grupo Parlamentario Socialista en la Cámara Baja de las Cortes Generales, una moción de cen-

16 Diputados que han causado baja en la presente legislatura. Sánchez Pérez-Castejón, Pedro (IV Legislatura). Página web del Congreso de los Diputados. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?_piref73_1333155_73_1333154_1333154.next_page=/wc/fichaDiputado?idDiputado=381&idLegislatura=10 (Consultado 6 de mayo de 2019).

17 La propuesta no encontró los apoyos necesarios, 82 votos a favor de Unidos Podemos, Esquerra Republicana de Cataluña, Compromís y EH-Bildu; 170 votos en contra de Partido Popular, Ciudadanos, Unión del Pueblo Navarro, Foro Asturias y Coalición Canarias; y 97 abstenciones de: PSOE, Partido Nacionalista Vasco, PDeCAT, PNV y Nueva Canarias.

sura al presidente del Gobierno, Mariano Rajoy Brey, que ha sido la única en la historia democrática española que ha prosperado, nombrado automáticamente al candidato Pedro Sánchez Pérez-Castejón como presidente del Gobierno.

Esta moción censura es la segunda que se plantea al presidente Mariano Rajoy Brey, la primera la pudo superar con cierta solvencia y la segunda la perdió. Junto a Felipe González Márquez, Mariano Rajoy Brey han participado en dos mociones de censura, aunque Rajoy Brey siempre como Presidente al que afectaba la moción, y en los casos de González Márquez, en una ocasión como candidato, y en la otra, como Presidente enmendado.

Hay que tener en cuenta que Sánchez Pérez-Castejón, ha sido el único candidato de una moción de censura que no era miembro de las Cortes Generales, es cierto que Hernández Mancha no era Diputado pero si Senador, es otro de los hechos diferenciales de esta moción de censura con las anteriores.

La moción de censura se aprobó el 1 de junio de 2018, con un respaldo de 180 diputados y diputadas, con una abstención y con 169 votos en contra. Cabe señalar que en el escrito motivado de presentación de la moción de censura, se argumentaba por parte del Grupo Parlamentario Socialista que la Sentencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional del conocido como «caso Gürtel», había ocasionado la presentación del control responsabilidad frente al Presidente del Ejecutivo español.

Una cuestión significativa es la posición del candidato de la moción de censura Pedro Sánchez Pérez-Castejón, que no tiene la condición de diputado, que el ordenamiento constitucional español no requiere para ser miembro del Ejecutivo, ni para ser su Presidente. Pero existen posiciones que cuestionan que en un sistema parlamentario la presentación de un candidato que no es miembro del Congreso, es una situación discordante con el Gobierno parlamentario, y posiblemente desaconsejable (Santaolalla López, Galindo Elola-Olaso, Miranda, 2018).

Desde nuestra perspectiva consideramos que puede ser un supuesto extraordinario, pero no existe motivo para que no se considere oportuno el nombramiento de un candidato a Presidente que no dispone la condición de parlamentario. Sí, puede ser candidato por la vía de elección ordinaria, no hay motivos que limiten o prohíban para su elección por la vía extraordinaria de la moción de censura.

En relación con la designación del candidato a la Presidencia del Gobierno, en el sistema parlamentario español no se establecen especiales requisitos, salvo que reúna los establecidos para el ejercicio del derecho fundamental al sufragio activo y pasivo.

Por último, señalar que diversos miembros del Ejecutivo de Mariano Rajoy Brey fueron reprobados —XII Legislatura—, en concreto los ministros y ministras: Rafael Catalá Polo, Cristóbal Montoro Romero, Alfonso Dastis Quecedo, Juan Ignacio Zoido Álvarez y Dolors Monserrat Monserrat. La reprobación individual se convierte en un instrumento menos difuso que las interpelaciones o mociones de control a la gestión de los miembros del Gobierno (Bastida Freijedo, 1997:101). Al respecto podemos señalar que en los debates constituyentes se planteó la posibilidad de mociones de censura individualizadas a los miembros del Gobierno, como sucede en Estados como Grecia, Reino Unido o Suecia (Santaolalla López, Galindo Elola-Olaso, Miranda, 2018). Incluso, más allá de fórmulas propias del sistema parlamentario español, existen nuevas propuestas de regeneración democrática de implementación de consultas populares por la vía del referéndum con carácter revocatorio para ciertos responsables o cargos políticos. Estos instrumentos en palabras de Díaz Revorio «romperían por completo el esquema de la confianza y la responsabilidad propia del modelo parlamentario» (Díaz Revorio, 2017:272-273).

Otras propuestas de moción de censura que no se formalizaron

Desde el inicio de la etapa democrática española hemos asistido a cuatro mociones de censura en España, que como hemos analizado sólo se aprueba la última realizada en 2018. Aunque también han existido propuestas de presentar mociones de censura que finalmente no encontraron suficiente sostén de los parlamentarios de la Cámara Baja de las Cortes Generales. Entre las propuestas que se plantearon podemos encontrar las siguientes:

- Año 1995, José María Aznar López (PP) propuso a Julio Anguita, líder de Izquierda Unida, presentar una moción de censura frente al presidente, Felipe González Márquez. Anguita no aceptó la proposición de Aznar López.
- Año 2013, Alfredo Pérez Rubalcaba (PSOE) anunció en diversas ocasiones una propuesta de moción de censura, de forma particular para que Mariano Rajoy Brey, presidente del Gobierno, diera cuenta sobre determinados casos de corrupción. Rubalcaba conocía de la inviabilidad de su propuesta, debido a que Mariano Rajoy Brey, presidente del Gobierno, contaba con apoyo de su grupo parlamentario (PP) que disponía de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados.

Estos intentos de moción de censura responden más a un instrumento de desgaste político por parte de los grupos parlamentarios a instancias de

sus partidos políticos, que de un instrumento de control responsabilidad del Gobierno en sede parlamentaria. Es una forma de desgastar al Gobierno pero sin tener la capacidad para derrocarlo. Permitiendo la permanencia de ejecutivos con un respaldo parlamentario reducido y con una mayoría parlamentaria hostil que no es capaz de alcanzar un acuerdo para presentar una moción de censura (Ollero, 1986:8–10). En otras palabras, la permanencia de Gobiernos débiles solo puede ser justificada para evitar un mal mayor como la inestabilidad política o gubernamental (Simón Yarza, 2015:108).

Conclusiones

Los cuarenta años de la Constitución Española de 1978, que se cumplieron en 2018, se celebran en un contexto de inestabilidad política y de ejecutivos débiles, muestra de ello puede ser la XI legislatura donde no se pudo constituir un Gobierno y se tuvieron que convocar de nuevo elecciones. En la XII Legislatura, donde un Gobierno con una fuerza parlamentaria frágil ha perdido por primera vez en la historia democrática española una moción de censura, no teniendo ambas cuestiones precedentes desde de la aprobación de la Constitución Española —por un lado, la imposibilidad de constituir un Gobierno, en la XI Legislatura y la moción de censura en la XII legislatura.

Podemos afirmar que en las dos primeras mociones de censura presentadas a los Presidentes del Gobierno en la democracia española pretendían desgastar al Gobierno, la tercera que existía una posible alternativa de Gobierno y la cuarta, que contaba con una mayoría del arco parlamentario que no sostenía a un Gobierno con una fuerza parlamentaria limitada.

La mayoría absoluta alcanzada en la moción de censura de 2018 ha permitido la investidura de un nuevo Presidente del Gobierno en la XII legislatura, pero esa mayoría parlamentaria reducida no permitió la implementación de la agenda gubernamental del Presidente Pedro Sánchez, celebrándose unas nuevas elecciones que gana en abril de 2019.

Por último, la moción de censura de 2018 es una muestra más del funcionamiento de los instrumentos constitucionales, y en concreto de los mecanismos de control responsabilidad. Aunque se plantean innumerables propuestas de reforma constitucional, la Constitución de 1978 sigue ofreciendo cauces de solución a las nuevas y complejas realidades políticas.

Asimismo, la moción de censura de 2018, logra los efectos plenos del instrumento parlamentario. Por un lado, la investidura de un nuevo presi-

dente frente a una crisis del anterior ejecutivo, y por otro lado, la moción no es sólo un instrumento sólo de desgaste político al Presidente censurado, sino una herramienta del arco parlamentario de ofrecer una alternativa gubernamental aunque como los hechos han demostrado con una duración menor a un año.

Bibliografía y fuentes

- BASTIDA FREIJEDO, F.J. (1997). El control del Gobierno en el derecho Constitucional comparado (93–110). En Ramírez, M. *El Parlamento a Debate*. Madrid: Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Lucas Mallada». Trotta.
- BLANCO VALDÉS, R.L. (2016). *Introducción a la Constitución de 1978*. Madrid: Alianza Editorial.
- CANO BUESO, J. (2011). Capítulo XI. El Gobierno y la Administración. Las relaciones del Gobierno y las Cortes Generales (281–321). En VV. AA. *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- CASTELLÀ ANDREU, J.M^a. (Ed.) (2016). *Derecho Constitucional básico*. Barcelona: Huygens Editorial.
- DELGADO DEL RINCÓN L.E. (2016). Las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno (170–184). En J.M^a. Castellà Andreu (Ed.) *Derecho Constitucional básico*. Barcelona: Huygens.
- DÍAZ BRAVO, E. (2012). La moción de censura, y el caso del Gobierno español presidido por Felipe González Márquez. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche* (8), 140–158.
- DÍAZ REVORIO, F.J. (2017). La función de control y responsabilidad política (253–284). En E. Álvarez Conde (Dir.) *Reflexiones y propuestas sobre al reforma de la Constitución española*. Granada: Comares.
- GONZÁLEZ–HERNÁNDEZ, E. (2018). El modelo de responsabilidad del Gobierno en la Constitución de 1978 o jugar a las siete y media. *Revista de Derecho Político* (101), 183–214.
- MARTÍNEZ ELIPE, L. (2000). *Fiscalización política del Gobierno. Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección Parlamentaria*. Elcano (Navarra): Aranzadi.
- MONTERO, J.R. (1979). La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas. *REP*, nueva época (12), 5–40.
- OLLERO, C. (1986). Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978. *Revista de Estudios Políticos* (52), 7–17.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.; GALINDO ELOLA–OLASO, F. Y MIRANDA, L. M. (2018). Sinopsis Artículo 113 de la Constitución Española. *Portal Constitución*, Congreso de los Diputados. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=113&tipo=2>. (Consultado 10 de mayo de 2019).

SIMÓN YARZA, F. (2015). La moción de censura: ¿Constructiva u «obstructiva»? *Revista Española de Derecho Constitucional* (103), 87–109.

TORRES DEL MORAL, A. (2017), Responsabilidad política de los Ministros. *El Mundo*, 1 de junio. <http://www.elmundo.es/opinion/2017/06/01/592ef9f0e5fdeafe058b45fb.html>. (Consultado 10 de mayo de 2019).

TUR AUSINA, R. (2018). Lealtad Constitucional y Democracia. *Revista de Derecho Político* (101), 503–548.

VV. AA. (2011). *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.

Legislación y normativa

Constitución Española de 1978, BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313–29424.

Real Decreto 354/2018, de 1 de junio, por el que se nombra Presidente del Gobierno a don Pedro Sánchez Pérez-Castejón, BOE núm. 134, de 2 de junio de 2018, p. 57657.

Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, BOE. núm. 55, de 5 de marzo de 1982, pp. 5765–5779.

Sitios web consultados

Congreso de los Diputados, El Congreso entre 1977–2018. Legislaturas. <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/DiputadOS/HISTORIA>

Congreso de los Diputados, Portal Constitución, Sinopsis Artículo 113 Constitución Española <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=113&tipo=2>

Diputados que han causado baja en la presente legislatura. Sánchez Pérez-Castejón, Pedro (IV Legislatura). Página web del Congreso de los Diputados. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?_piref73_1333155_73_1333154_1333154.next_page=/wc/fichaDiputado?idDiputado=381&idLegislatura=10

La Moncloa, Presidentes del Gobierno desde 1978, <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/Paginas/index.aspx>

Senadores desde 1977. Hernández Mancha, Antonio (IV Legislatura). Página web del Senado de España. <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/fichasenador/index.html?legis=4&id1=10348>

Francisco Javier Sanjuán Andrés

Profesor de Derecho Constitucional, Departamento de Ciencia Jurídica. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche, Universidad Miguel Hernández (UMH), España. Docente de Derecho Constitucional, Derecho Autonómico e Igualdad, Derechos y Garantías constitucionales. Doctorando del Programa de Ciencia Sociales y Jurídicas UMH.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Sanjuán Andrés, Francisco Javier

«EL CONTROL RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: LA MOCIÓN DE CENSURA UNA APROXIMACIÓN A SU IMPLEMENTACIÓN EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 9, número 20, Santa Fe, República Argentina, 2019, pp. 93–108.

NORMAS DE ESTILO Y MODOS DE PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN

Los trabajos con pedido de publicación deben observar las siguientes normas de estilo:

1. Sobre la presentación del texto

a) Formato

- *Procesador*: Microsoft Word o RTF para Windows
- *Fuente*: Times New Roman 12
- *Párrafo*: interlineado simple. Justificado. Sangría a partir del segundo párrafo. No habrá sangría en el primer párrafo después de un epígrafe, pero sí a partir de los siguientes. Cada párrafo deberá separarse del siguiente con un espacio.
- *Márgenes*: izquierdo y derecho 3cm. Superior e inferior 2,5 cm.
- *Destacados*: se evitará el uso de la negrita, del subrayado o de la cursiva para resaltar palabras o ideas, y se limitará el uso de la cursiva a las palabras extranjeras que no tengan traducción al castellano.
- *Páginas*: se numerarán al pie y se imprimirán a simple faz.

b) Organización

- *Orden a tener en cuenta en la presentación del trabajo*: título de la publicación en mayúscula, primero en español y seguidamente en inglés, resumen en español, palabras clave en español, resumen en inglés, palabras clave en inglés, texto completo en español, referencias bibliográficas.
- *Títulos*: el título del trabajo se escribirá en mayúscula, sin subrayar y en negrita sobre el margen izquierdo. Establecer jerarquías de títulos y subtítulos con numeración correlativa:

HISTORIA ARGENTINA

1. El contexto nacional

1.1. Historia

1.1.1. De las provincias

Es recomendable que la jerarquía de los subtítulos no supere los 4 niveles.

- *Uso de los epígrafes y subepígrafes, párrafos:* se recomienda no abusar de los párrafos excesivamente largos. La manera de emplear los epígrafes y subepígrafes es la siguiente:

1. Título del epígrafe

No se dejará espacio entre el epígrafe y el párrafo, pero sí se dejará un espacio entre un epígrafe y un subepígrafe.

1.1. Título del subepígrafe

No habrá espacio entre el subepígrafe y el párrafo.

- Incluir al final del artículo un breve curriculum del/de los autor/ autores, que no supere los 400 caracteres con espacios.

c) Citas bibliográficas y notas al pie

- Las notas comprenden aclaraciones o una ampliación del tema que se trata, por lo que no incluirán referencias bibliográficas; estas últimas se ubicarán al final del texto. Serán en TNR 10, interlineado sencillo y justificado. Se enumerarán correlativamente con numeración arábica, justo después de la palabra sin espacio, siempre detrás del signo de puntuación.

- La bibliografía será en TNR 12, interlineado sencillo, justificado y estará ordenada alfabéticamente, y por orden cronológico si de un mismo autor existiese más de una obra (de la más antigua a la más reciente).

Libro

APELLIDO, I. (año). *Título Libro*. País: Editorial.

AA. VV. (2006). *Homenaje a Ana Barrenechea*. Buenos Aires: Eudeba.

Capítulo de libro

APELLIDO, I. (año). Título del capítulo o la entrada. En A.A. (Ed.), *Título del libro*. Ciudad: Editorial.

Ducrot, O. (2004). Sentido y argumentación. En Arnoux, E. y García Negroni, M.M. (Coords.), *Homenaje a Oswald Ducrot*. Buenos Aires: Eudeba.

Artículo de revista

Apellido, I. (fecha). Título del artículo. *Título de la publicación, volumen (número)*, xx–xx.

Ducrot, O. (2000). La elección de las descripciones en semántica argumentativa léxica. *Revista Iberoamericana de Discurso y Sociedad*, 2 (4), 23–45.

Vínculo Web

Indicar el link completo, la fecha de consulta, y si es posible la institución que lo «edita».

2. Sobre el contenido de los artículos

- Los trabajos deberán tener una extensión máxima de 50 000 caracteres con espacios incluidos.
- Los trabajos deberán ser inéditos y no haber sido enviados, de manera simultánea, a otras revistas o plataformas. Recibirán una valoración ciega, a través de un sistema de referato con el fin de preservar la calidad y el rigor científico.
- Todos los artículos han de tener un resumen y palabras clave en español e inglés. El resumen tendrá un máximo de 200 palabras, y 5 palabras clave en cada idioma.
- Los cuadros y gráficos deberán estar insertos en el texto en Word. Las imágenes, incluidas también en el texto, deberán estar en archivos independientes en formato .jpg o .gif; todas con una resolución mínima de 300 dpi.
- Esta publicación no se hace responsable por los trabajos no publicados ni se obliga a mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones de selección.

3. Anexo

- Se deberán presentar dos copias en versión impresa, tamaño A4. El original deberá estar firmado por el o los autores.
- La copia no incluirá los nombres de los autores.
- Las copias deben ser enviadas por correo postal a «Cándido Pujato 2751, 1er piso (CP3000) Santa Fe, República Argentina» con referencia al Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

- Se deberá presentar una tercera copia en formato digital (soporte CD o DVD) que podrá enviarse al correo electrónico de la publicación: papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar
- El original irá acompañado de una hoja adjunta en la que constarán: los datos personales completos del autor o los autores (número de documento, domicilio postal, teléfono y dirección de correo electrónico), un breve *curriculum vitae*, fecha de envío del manuscrito y las aclaraciones que se consideren necesarias para la correcta publicación del trabajo.

Papeles ■
DEL CENTRO
DE INVESTIGACIONES
