

Universidad Nacional de Mar del Plata - Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social

Repositorio Kimelü

<http://kimelu.mdp.edu.ar/>

Maestría en Políticas Sociales

Tesis de Maestría en Políticas Sociales

2018

Políticas sociales, capital humano y jóvenes en conflicto con la ley penal.

Boga, Dante Jeremías

Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social.

<http://200.0.183.227:8080/xmlui/handle/123456789/206>

Downloaded from DSpace Repository, DSpace Institution's institutional repository

Universidad Nacional de Mar del Plata

Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social

Maestría en Políticas Sociales

TESIS

Políticas sociales, capital humano y jóvenes en conflicto con la ley penal.

Social policies, human capital and young people in conflict with criminal law.

AUTOR

Dante Jeremías BOGA.

DIRECTOR

Alejandro Hugo DEL VALLE.

CODIRECTORA

Paula Andrea MESCHINI.

INDICE

CAPITULO I	4
INTRODUCCIÓN	4
Resumen.....	5
Abstract.....	5
Palabras clave.....	6
Keywords	6
Presentación general	6
Problema de estudio	9
Preguntas de investigación	10
Objetivos de investigación.....	10
General.....	10
Específicos	10
Hipótesis	11
Estrategia metodológica.....	11
CAPITULO II	13
POLITICAS SOCIALES EN ARGENTINA.....	13
Acerca de la construcción de la agenda política del Estado	14
Problemas Públicos como construcción social.....	14
Estado y políticas públicas.....	17
Presupuestos teóricos acerca de la intervención social del Estado	19
Estado de Bienestar y política social	25
Estado y ciudadanía.....	27
Desarrollo de las políticas sociales en Argentina.....	33
Claroscuros de la política social en la Argentina reciente.....	37
CAPITULO III	40
CAPITAL HUMANO Y POLITICAS SOCIALES	40
Teoría del capital humano	42
Pobreza y capital humano	45



Capital humano, ideología y neoliberalismo	52
Empleabilidad: entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de posiciones.	57
Acerca de la noción de empleabilidad	58
Justicia social: entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de posiciones.....	61
CAPITULO IV	65
JUVENTUD Y PENALIDAD	65
Hacia una conceptualización de las juventudes	66
Niñez y adolescencia en las políticas públicas	69
Juventud y delito	73
Encierro, disciplina y regulación	77
CAPITULO V	86
POLÍTICAS Y JÓVENES. ENTRE LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES Y LOS INTERESES DE LOS ACTORES	86
Prácticas institucionales: Centro de recepción y cerrado de Batán.	87
Perfil socioeconómico de la población institucional.	91
En torno a los intereses de los actores. Sobre la mirada de los jóvenes.	96
CAPITULO VI	101
CONCLUSIONES	101
BIBLIOGRAFÍA.....	116



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE MAR DEL PLATA
.....



Facultad de
Ciencias de la Salud
y Trabajo Social

Capítulo I

INTRODUCCIÓN



1. RESUMEN.

Este trabajo es un estudio de tipo descriptivo acerca de los alcances y los límites de la teoría del capital humano como supuesto subyacente a las políticas sociales destinadas a jóvenes en conflicto con la ley penal en contexto de encierro. Para ello, se registrarán las diferentes instancias educativas que se promueven en el contexto de encierro de los jóvenes imputados o condenados por un delito. La estrategia metodológica adoptada para tales fines será de tipo cuantitativa y procederá a administrar una encuesta a dicha población (Corbetta, 2003). Específicamente, se considerará, por un lado, el perfil socio-económico de los jóvenes y, por otra parte, se analizarán las valoraciones desarrolladas por ellos acerca de estas políticas institucionales. La hipótesis que guía el estudio postula que las políticas sociales que se desarrollan en contextos de encierro para jóvenes en conflicto con la ley penal, especialmente las que tiene que ver con capacitación y educación, poseen como supuesto implícito a la teoría del capital humano (Van Raap, 2010), de manera que asumen la noción de empleabilidad (Salvia, 2013) como eje articulador, responsabilizándose exclusivamente a los jóvenes imputados o condenados por un delito de problemáticas que son eminentemente sociales

2. ABSTRACT.

This work is a descriptive study about the scope and limits of the theory of human capital as an underlying assumption of social policies aimed at young people in conflict with the criminal law in a context of confinement. To do this, the different educational instances that are promoted in the context of confinement of young people accused or convicted of a crime will be registered. The methodological strategy adopted for such purposes will be of a quantitative nature and will proceed to administer a survey to said population (Corbetta, 2003). Specifically, it will consider, on the one hand, the socio-economic profile of young people and, on the other hand, the assessments developed by them about these institutional policies will be analyzed. The hypothesis that guides the study postulates that the social policies that are developed in contexts of confinement for young people in conflict with the criminal law, especially those that have to do with training and education, have as an implicit assumption the theory of human capital (Van Raap, 2010), so that they assume the notion of employability (Salvia, 2013) as the axis

of articulation, taking responsibility exclusively for young people accused or convicted of a crime of problems that are eminently social

3. PALABRAS CLAVE.

Capital humano- Jóvenes en conflicto con la ley penal- Políticas sociales- Contexto de encierro- Juventudes- Empleabilidad

4. KEYWORDS

Human capital- Young people in conflict with criminal law- Social policies- Context of confinement- Youth- Employability

5. PRESENTACIÓN GENERAL.

El presente trabajo pretende caracterizar los alcances y los límites de la teoría del capital humano como supuesto subyacente a las políticas sociales destinadas a jóvenes en conflicto con la ley penal. La preocupación teórica surge, en primer lugar, por el espacio particular de intervención profesional como trabajador social en el marco del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires, en el ámbito específico de las instituciones de encierro, es decir, aquellos jóvenes que cumplen penas privativas de la libertad ambulatoria.

Las políticas que se impulsan desde estas instituciones tienen objetivos que se enmarcan en el conjunto de transformaciones que tuvieron lugar luego que tomara rango constitucional la Convención de los Derechos del Niño (López, 2011, Fasciolo y Zeballos, 2013). Luego de esto se inició un proceso complejo de reforma legislativa e institucional que terminó con el esquema vigente hasta el momento y dió lugar al enfoque de derechos que la normativa planteó como protección y promoción de los derechos del niño. La ley provincial 13.298/04 es la que concentra estos elementos y, de manera que su sanción generó una reforma institucional profunda (López, 2011). Por otra parte, la ley 13.634/07 establece el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil y plasma la manera en que será tratada esta población específicamente (Guemureman, 2011).

Se pretende establecer la forma que los programas tanto de educación, salud y capacitación inciden en propender que los jóvenes en conflicto con la ley penal en contexto de encierro dispongan de mejores oportunidades de integración social



mediante la incorporación a relaciones socio-laborales. Se discutirá el tema de la modificación de las prácticas infractoras a partir de la acumulación de habilidades que técnicas que posteriormente se implementarán en el mercado de trabajo, es decir, se trata de que mediante un proceso de apropiación subjetiva de habilidades se mejoren las condiciones de empleabilidad (Salvia, 2013).

Las denominadas medidas de integración social que se ejecutan intra y extra muros están constituidas por un conjunto de acciones que deben llevarse adelante por los efectores estatales. Éstas son las siguientes, según la ley provincial N° 13.634/07, artículo 68:

- 1.- Orientación y Apoyo socio-familiar.
- 2.- Obligación de reparar el daño
- 3.- Prestación de Servicios a la Comunidad
- 4.- Asistencia especializada.
- 5.- Inserción escolar.
- 6.- Inclusión prioritaria en los programas estatales de reinserción social.
- 7.- Derivación a los Servicios Locales de Protección de Derechos.
- 8.- Imposición de reglas de conducta

Todas estas actividades concretas son la expresión final de las políticas sociales orientadas a los jóvenes en conflicto con la ley penal en el contexto de encierro (Boga, 2017). Las mismas tienen como teoría subyacente al capital humano, que está presente en diferentes aspectos de las políticas sociales, especialmente en las Políticas de Transferencias Condicionadas (Andrenacci y Solano, 2006). En la teoría del capital humano aparece como horizonte la inserción en relaciones laborales que permitan mediante el mercado el acceso a bienes y servicios indispensables para la vida en términos materiales y simbólicos (Giménez, 2005).

Interesan para este estudio las políticas educativas, de formación profesional y de capacitación que se desarrollan intramuros. En este sentido, se estudiarán a partir de considerar que estas políticas sociales contienen a la teoría del capital humano como supuesto subyacente que las estructura y les otorga una direccionalidad (CEPAL, 2014). En este apartado introductorio, en primer lugar se destacarán los motivos por los cuales el tema resulta relevante para el campo de las políticas sociales. Luego, se plantearán los fundamentos teóricos sobre los cuales de trabajará, se delimitará a la población objetivo y se plantearán interrogantes y objetivos de logro del presente estudio. A su vez, se planteará un acápite metodológico en donde se desarrollaran las decisiones



conceptuales que se han tomado para el desarrollo de la tesis; esto pretende fundar las características metodológicas del tipo de estudio que se va a desarrollar.

En el segundo capítulo denominado “Políticas Sociales en Argentina”, se realizará un recorrido minucioso por la noción de políticas sociales, desde el punto de vista histórico y teórico, para profundizar específicamente en el caso argentino.

El tercer capítulo que se llama “Capital humano y Políticas Sociales”, se va a argumentar en torno a la existencia de un vínculo entre las políticas sociales focalizadas (políticas de transferencias condicionadas) y la teoría del capital humano. Para ello, se plantearán los elementos centrales de la teoría del capital humano y los debates que se desarrollan al respecto. Por otra parte, se plantearán los argumentos desarrollados por los organismos técnicos internaciones en torno a la noción de transmisión intergeneracional de la pobreza ligada a la dotación de capital humano. Por último, la conclusión a la que se arriba es que la teoría del capital humano se constituye en un supuesto subyacente que estructura el funcionamiento de las políticas sociales focalizadas, específicamente en relación al componente de las condicionalidades.

El cuarto capítulo, que se titula “Juventud y Penalidad”, tratará la temática de los jóvenes en conflicto con la ley penal. Para esto se plantarán los elementos fundamentales que constituyen el actual sistema tanto de promoción y protección de los derechos del niño como el sistema de responsabilidad penal juvenil. Para dar cuenta de estas cuestiones se tendrá en cuenta el carácter histórico y procesual que tuvo la implementación de esta nueva agenda pública, así como los conflictos propios de la arena política donde diferentes actores se dirimieron el tema de la niñez y la adolescencia desde diferentes miradas y prioridades. Para ello, se intentará plantear un marco conceptual que vincule la sociología de los problemas públicos, el Estado y las políticas públicas, desde un punto de vista teórico que permita articular los elementos que se encontraron en disputa en ese contexto.

El quinto capítulo, expondrá los hallazgos empíricos que se realizaron. El caso que se tendrá en cuenta para el análisis es el Centro de Recepción y Cerrado de la ciudad de Batán. El periodo temporal analizado fue entre diciembre de 2017 y febrero del 2018. Estos hallazgos serán el resultado de tres búsquedas que se plantearán en el segmento metodológico.

Por último, se analizarán los elementos teóricos y empíricos que constituyeron el trabajo a los fines de arribar a algunas conclusiones al respecto y propuestas de trabajo para profundizar en términos de investigación en el área.

6. PROBLEMA DE ESTUDIO.

La teoría del capital humano¹ tiene una larga tradición, especialmente en el ámbito de la economía. Sin embargo, su área de influencia se ha diversificado penetrando en la educación, en la sociología, en las políticas sociales, las ciencias políticas, etc. Aun así dentro de cada área de conocimiento el mismo ha sido analizando desde diferentes perspectivas. Estudios recientes han expuesto que la teoría del capital humano aparece como principio subyacente que estructura las políticas sociales tanto en Argentina como en la región (Boga, 2017b, CEPAL, 2014; Salvia, 2013; Van Raap, 2010; Del Valle, 2009, CEPAL, 2009; Giménez, 2005).

Puntualmente, los programas de transferencias condicionadas tienen como propósito fortalecer el capital humano mediante la educación, salud y empleabilidad o capacitación laboral para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza. (CEPAL, 2009). De manera que se planteará esto como un supuesto de la investigación.

En el ámbito específico de los jóvenes en conflicto con la ley penal estas nociones cobran interés a partir de considerar los estudios de Kessler (2007; 2010) donde se analiza, en primer lugar las trayectorias educativas de estos jóvenes y el significado atribuido a las mismas y; en segundo lugar, la relación juventud- delito como manifestación de un proceso de más amplio atravesado por la conformación de un “segmento social ubicado en los márgenes del trabajo, y caracterizado por el aumento de las incertidumbres en todos los niveles de la vida social” (Kessler; 2006; 233).

El objeto de la investigación se centra en el acceso a las políticas sociales que poseen los jóvenes que se encuentran alojados en una institución total (Goffman, 2009). Particularmente, aquellas políticas que apuntan a desarrollar herramientas socio-ocupacionales, es decir que están orientadas por los supuestos inherentes a la teoría del capital humano, pudiéndose identificar de manera operativa los cursos de capacitación, talleres de formación profesional y educación formal.

La población de este estudio son los jóvenes que están privados de la libertad ambulatoria, alojados en el Centro de Recepción y Cerrado de la ciudad de Batán. Es

¹ Los estudios sobre capital humano, como se explicará más adelante, se inician a mediados del siglo XX en el ámbito específico de la economía neoclásica (Falgueras, 2008). Los mismos aluden a las inversiones que realizan los individuos en diferentes formas o instancias de capacitación y formación, lo cual redundará en una inserción más sólida en el mercado de trabajo y, por lo tanto, en las remuneraciones (Schultz, 1961; Becker, 1975; Calles, 1996).



decir, jóvenes en conflicto con la ley penal que tienen condena efectiva o que tienen imputado algún tipo de delito.

7. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.

- ¿Cómo se vinculan las políticas sociales orientadas a jóvenes en conflicto con la ley en contexto de encierro con la teoría del capital humano?
- ¿Los programas de educación, capacitación y salud se constituyen en una herramienta útil para promover mejores oportunidades de inserción socio-laboral a los jóvenes alojados en instituciones de encierro?
- ¿Cómo operan los condicionantes estructurales de los jóvenes en el momento de aplicar el capital humano adquirido?
- ¿Cuáles son los efectos que generan sobre las condiciones de vida de la población a la que se dirigen?
- ¿Cuál es la mirada de los jóvenes sobre la educación y la capacitación laboral?

8. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.

8.1. General.

- Caracterizar los alcances y los límites de la teoría del capital humano como supuesto subyacente a las políticas sociales destinadas a jóvenes en conflicto con la ley penal en contexto de encierro.

8.2. Específicos.

- Describir las principales corrientes teóricas que han abordado y desarrollado la teoría del capital humano desde diferentes disciplinas
- Caracterizar los estudios que han vinculado la teoría del capital humano con el diseño de las políticas sociales.
- Caracterizar las transformaciones que se han desarrollado en materia de niñez y adolescencia a partir de las reformas que dieron lugar al denominado paradigma de la protección y promoción de los derechos del niño.
- Describir los principales programas que se desarrollan en las instituciones de encierro que alojan a jóvenes en conflicto con la ley penal.
- Caracterizar el proceso de constitución del capital humano adquirido y su vínculo con los factores contextuales que inciden en él.

9. HIPOTESIS.

Las políticas sociales a las que acceden los jóvenes en conflicto con la ley penal en contexto de encierro, especialmente las que tiene que ver con capacitación y educación, poseen como supuesto implícito a la teoría del capital humano, de manera que asumen la noción de empleabilidad como eje articulador, con la cual se responsabiliza exclusivamente a los sujetos acerca de problemáticas que son eminentemente sociales.

10. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.

En este segmento final se van a desarrollar los diferentes aspectos de tipo metodológico que se van a llevar adelante para el análisis de la evidencia empírica (Sautu, 2003). Se propone la administración de una encuesta a los jóvenes que son parte del estudio, es decir, jóvenes que están privados de la libertad ambulatoria, alojados en el Centro de Recepción y Cerrado de la ciudad de Batán. Los mismos tiene que haberse incorporado en diferentes políticas que se impulsan desde la institución de encierro, principalmente las que apuntan a consolidar diferentes aspectos del capital humano: capacitación y educación.

Con este instrumento aparecen dos propósitos concomitantes. En primer lugar, trazar un perfil socioeconómico de los jóvenes, a partir de considerar los siguientes elementos:

- a. Composición del hogar.
- b. Ingresos del grupo económico.
 - Ingresos totales del hogar.
 - Situación laboral del principal aportante.
 - Ingresos del joven.
 - Trayectoria laboral del joven.
- c. Acceso a la protección social.
- d. Situación de identidad.
- e. Trayectoria educativa
- f. Formación profesional (cursos, talleres, etc.)

En segundo lugar, se pretende que los jóvenes evalúen y se pueda considerar de qué manera identifican que los talleres y programas educativos en los que están



incorporados pueden colaborar en las estrategias de integración social (en términos de la normativa vigente) y, específicamente, en la empleabilidad.

Por otra parte, se plantea efectuar un análisis de las prácticas institucionales a través de la observación documental. Para ello, se considerarán diferentes documentos institucionales, que constituyen pilares del diseño interno de la política institucional; es decir, de la traducción práctica que cada ámbito institucional realiza de aquello que se emana de esferas superiores en términos administrativos. En esta dirección, se pretende asumir la perspectiva de considerar el estudio de “estudiar a personas reales en contextos reales” (Rodríguez Castillo, 2006; 20). Que implica dar cuenta del Estado en concreto (Padioleau, 1989) a partir de considerar un sistema de acción social donde participan diferentes actores, portadores de intereses diversos y que le otorgan un significado a sus comportamientos. De ahí que la agenda política “comprende un conjunto de problemas que se perciben como pidiendo un debate público y aun la intervención de las autoridades políticas legítimas” (Padioleau; 1989; 25). Específicamente se analizarán los siguientes elementos:

- Prácticas e intervenciones institucionales en torno a la educación.
- Relevamiento de los diferentes talleres y cursos de capacitación que se realizan en contexto de encierro y los diferentes objetivos (explícitos si los hubiere e implícitos).



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE MAR DEL PLATA
.....



Facultad de
Ciencias de la Salud
y Trabajo Social

Capítulo II

POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA

1. ACERCA DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA DEL ESTADO.

1.1. PROBLEMAS PÚBLICOS COMO CONSTRUCCIÓN SOCIAL.

La temática de la niñez y la adolescencia ha estado caracterizada por profundas transformaciones a nivel mundial en las últimas dos décadas. En este trabajo, se pretende discutir la instalación como problema público de la promoción y protección de los derechos del niño; para luego avanzar en la manera que actualmente se implementan las medidas privativas de la libertad ambulatoria en los jóvenes de 16 a 18 años. Inicialmente, se trabajará teóricamente la cuestión de cómo se construye la agenda política del Estado y el desarrollo de las políticas públicas o estatales, como un principio más abarcativo en el cual está inscripta la política social. Luego, en el capítulo IV se avanzará en las características del proceso histórico y social que dió lugar a estas transformaciones, teniendo en cuenta las rupturas y continuidades en la materia. Para esto, se procurará recurrir al marco conceptual de la sociología de los problemas públicos (Parsons 2007, Lorenc Valcarce, 2005, Blumer, 1971) a los fines de dar cuenta de las sucesivas tomas de posición del Estado (Oszlak, 1980) frente a esta cuestión. Se analizará específicamente el caso de la Provincia de Buenos Aires, como ámbito específico de aplicación de esta nueva legislación.

La denominada doctrina de la situación irregular propia del patronato sufrió un pasaje conflictivo hacia la doctrina de la protección integral de derechos del niño (García Méndez 1994; Guemureman y Daroqui, 2001). Particularmente, a partir de las modificaciones en la legislación provincial y nacional en torno a la niñez y la adolescencia desde la ratificación constitucional de 1994 de los tratados internacionales acordados específicamente en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Sucintamente es preciso considerar que la legislación comienza a desdoblarse la intervención del Estado sobre esta población en causas asistenciales y penales. Efectivamente, el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia que la Provincia de Buenos Aires (Argentina) es el ámbito del Estado encargado de la aplicación de la legislación vigente (además del estrictamente jurídico-penal que se constituye en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil o los Juzgados de Familia) divide su organigrama de funcionamiento en subsecretaría de promoción y protección de derechos y subsecretaría de responsabilidad penal juvenil.

Con respecto a los actores involucrados en estas políticas, resulta relevante asumir la perspectiva de “estudiar a personas reales en contextos reales” (Rodríguez Castillo, 2006; 20). Se figura en este escenario de actores una tensión que tiene que ver con la



superposición de agendas con objetivos disimiles, pero que atienden fácticamente un mismo fenómeno. En el caso del delito adolescente, por un lado, los jóvenes en conflicto con la ley penal, el delito en los jóvenes y la infancia en peligro (Daroqui, 2002), juventud y delito como binomio que se trata de manera diferenciada. Por un lado, se plantea la perspectiva social de la sanción general del delito entendido en un sentido estrictamente jurídico: tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad. Por otra parte, una perspectiva que introduce la necesidad de considerar los derechos vulnerados de los niños. En esta dirección, se sostiene la idea que las transformaciones realizadas en el plano normativo carecen, en el plano empírico, de una reproducción en las prácticas institucionales debido a la falta de consenso en la construcción de la agenda de pública², es decir, la transformación de un “hecho” en problema público (Lorenc Valcarce, 2005).

El modelo constructivista de los problemas sociales aportado por Blumer (1971) argumenta que estos son producto de un proceso colectivo de definición, es decir, no tiene existencia objetiva; no existen los problemas como tales sino que existen procesos sociales que los definen y están imbricados por operaciones de intereses, intenciones y fines divergentes que están en conflicto. No hay hechos objetivos, sino que se trata de definiciones y acuerdos sociales sobre qué hecho será tratado o considerado como problema. “Las interacciones entre estos intereses y estos fines constituyen la modalidad en que la sociedad enfrenta cada uno de los problemas sociales” (1971; 301).

En otra línea argumental Parsons (2007) han planteado un esquema simple que plantea la triada en forma de secuencia: tema, problema, política pública. Aunque básico en su aspecto central este esquema requiere de un intérprete que plantee la naturaleza problemática del tema y, asumiendo que se llegue a un consenso en este punto, cuál sería la solución, la política pública acorde.

Blumer distingue cinco etapas en el proceso histórico de los problemas sociales (1971; 301-306). Lorenc Valcarce (2005) sugiere retener estas etapas apuntadas por Blumer como aspectos o momentos en el proceso de construcción de los problemas públicos. Es decir, enfatizar el carácter procesual de los problemas públicos y no a estos elementos constitutivos como partes sucesivas. Primero la emergencia del problema social; en este momento los “problemas sociales no son resultado de un malfuncionamiento intrínseco de una sociedad pero son el resultado de un proceso de definición en el que en el cual una determinada situación es elegida e identificada como un problema social.” (Blumer 1971; 303). Segundo, legitimación del problema social, en esta etapa tienen gran importancia la presencia del

² Como se ha planteado, este asunto será ampliamente abordado en el capítulo IV,



problema en los medios de comunicación, en las organizaciones, en las instituciones públicas, entre otros. Tercero, movilización de la acción. Cuarto, formulación de un plan oficial de acción. Quinto, implementación del plan oficial.

En la argumentación de Parsons (2007) se destaca que la definición del problema y de la agenda es “resultado de un proceso de competencia entre distintos grupos” (2007; 156). En la perspectiva pluralista el poder de influir o determinar los asuntos aparece de forma mucho más dispersa, sin embargo es menester subrayar la existencia de una distribución desigual del poder y de la influencia.

La presencia del problema en los mass-media es analizada por Parsons (2007) que considera la influencia de estos en el establecimiento de la agenda política desde diferentes perspectivas. Hay diferentes argumentos al respecto entre los cuales está el ciclo de atención de los asuntos donde se considera el proceso de inclusión de los temas en relación a la cuestión ambiental. La atención pública y las áreas de las políticas públicas, el modelo de relevancia de los asuntos, la influencia de la mercadotecnia, etc. Parsons concluye que “la agenda de las políticas públicas es menos un producto de la opinión pública (...) que el resultado de la forma en que la elite política, la ética empresarial y otras elijan estructurar los parámetros de aquello que realmente se debate (Parsons, 2007; 156).

Sin duda que es discutible considerar esto de manera lineal y resulta relevante considerar la capacidad de agencia y de instalar temáticas en la agenda pública de parte de actores significativos. En el caso de la niñez y la adolescencia la Convención sobre los Derechos del Niño celebrada por Naciones Unidas en el año 1989 marca una condición para el Estado Argentino desde el momento que es ratificada y que asume rango constitucional. No implica una traducción lineal en acciones concretas y específicas en relación a la temática, la toma de posición del Estado resulta central analizarlas en función de las acciones y las omisiones del mismo, siendo el aspecto proclamativo un elemento marginal del asunto.

Desde este lugar, el argumento con el que trabajan asume la necesidad de localizar el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales, con la trayectoria de surgimiento, desarrollo y eventual resolución. Todas las sociedades plantean sola ciertas cuestiones como problemáticas, es decir, resulta imposible para una sociedad procesar al mismo tiempo todos los conflictos, los mismos son seleccionados. En este sentido, “(...) las políticas públicas son uno de los elementos fundamentales en la construcción social de los problemas” (Lorenc Valcarce, 2005; 6), Las mismas tienen una función simbólica en el sentido que visibilizan el problema al mismo tiempo que aparecen y se figuran como solución al mismo.

1.2. ESTADO Y POLITICAS PÚBLICAS.

Rodriguez Castillo (2006) ha argumentado que la formación del Estado es un proyecto ideológico producto de determinado desarrollo histórico. Se presenta entonces como un ethos moral que totaliza a las personas que son miembros de una comunidad en particular. Oszlak (2011) lo plantea como uno de los atributos del Estado postulándolo como la internalización de una identidad colectiva³. Inda (2009) argumenta que éste es un punto de coincidencia entre dos clásicos de la sociología históricamente distanciados como Durkheim y Weber. En la construcción teórica de ambos aparece la “(...) postulación de un sistema común de valores como marco de referencia de la acción social” (2009; 17). En esta dirección, la autora va a plantear que la “moral social tiene por función de primer orden lograr la más fuerte armonía social posible sin apelar a la coacción del Estado, considerada artificial, mecánica y accesoria respecto de la integración.” (2009; 22). Weber (1964) insiste en que ningún Estado puede garantizar su estabilidad mediante el uso indiscriminado de la violencia y la fuerza física, resulta central la creencia de los dominados de su legitimidad. No es un monopolio de la coacción física sin más, sino que es un monopolio considerado legítimo por ambos lados, quienes ejecutan y quienes acatan el orden vigente.

El caso del delito en los jóvenes aparece como un desafío a la teoría del Estado en este sentido, ya que el mismo aparece como un elemento disruptivo del orden social. Un elemento que impugna la legitimidad de la dominación estatal. Que puede padecer la violencia (legítima) del Estado pero que no se amilana frente a la misma, que persiste en la conducta reprochada. Los casos de reincidencia aparecen, entonces, como un énfasis a esta impugnación; no es el temor a la respuesta violenta del Estado lo que podría llegar a disuadir

³ Oszlak define los atributos del Estado en los siguientes cuatro elementos:

“(…) (1) externalizar su poder; (2) institucionalizar su autoridad; (3) diferenciar su control, (4) internalizar una identidad colectiva. La primera cualidad se vincula con el reconocimiento de una unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales, cuya integridad es garantizada por otras unidades similares ya existentes. La segunda implica la imposición de una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medio organizados de coerción. La tercera es la emergencia de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con reconocida capacidad para extraer, establemente, recursos de su contexto, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades. La cuarta cualidad consiste en la capacidad de emitir desde el estado los símbolos que refuercen los sentimientos de pertenencia y solidaridad social que señalaba como componentes ideales de la nacionalidad y aseguren, por lo tanto, el control ideológico de la dominación (Oszlak, 2011; 5)



al infractor. De manera que resulta de importancia analizar especialmente de qué manera es que actúa el Estado y las diferentes expresiones del mismo, es decir, las instituciones y los efectores en relación a la problemática. En esta dirección, es posible considerar agendas diferentes en relación a diferentes actores del Estado: policías, jueces, abogados, trabajadores sociales, psicólogos, médicos, educadores, entre otros; cada uno con una agenda. Propósitos diferentes en relación a los mismos sujetos sometidos a una creciente fragmentación.

Según Velásquez Gavilanes (2009) definir la política pública requiere considerar especialmente su vocación teleológica, sin embargo no todo accionar del Estado se puede circunscribir a esta idea. Diferentes actores, tanto públicos como privados luchan por incidir en la manera que se definen los problemas, los instrumentos y objetivos. El autor define (luego de un extenso análisis de límites e insuficiencias de diferentes definiciones aportadas por otros autores) a la política pública como

“(...) un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.” (Velásquez Gavilanes, 2009; 156)

Oszlak y O'Donnell (2007) enfatizan en su definición⁴ que las políticas públicas determinan una modalidad de intervención del Estado sobre una cuestión, de la cual se puede inferir o considerar una direccionalidad y una normativa que afectarán el futuro del proceso social. Sin embargo, en esta visión (aun compartiendo los elementos centrales de la anterior) aparecen elementos que complejizan el proceso y tienen que ver con la presencia hacia el interior del aparato estatal de sectores con grados variables de autonomía. Esto implica que tienen capacidad cierta de influir en el proceso de diferentes maneras, obstruyendo, colaborando, redireccionando, etc. En este sentido, plantean que:

“(...) la ambigüedad o conflicto no es inherente a la toma de posición del Estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades -sea respecto de

⁴ Definen la política pública como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una, cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (Oszlak y O'Donnell, 2007; 14)



los términos con que debe definirse la cuestión suscitada o del modo de intervención para resolverla- obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios. Lo que queremos destacar, en definitiva, es el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del Estado frente a una cuestión.” (Oszlak y O’Donnell, 2007; 14-15)

Esto abre un conjunto de interrogantes sobre la toma de decisiones en torno a las cuestiones. Ya se ha analizado que los problemas son socialmente definidos y que las cuestiones tratadas por la política pública son aquellas que tuvieron un consenso para que sean tratadas. Esto es independiente de la capacidad de influir en la agenda de los diferentes actores que participan del proceso y grado de decisión que poseen sobre los temas. El asunto más claro es que resulta indispensable un gran de consenso para poder establecer una agenda de policy networks.

En el análisis de Klijn (1998) acerca de la red de políticas públicas (policy network) se plantea la cuestión de los procesos complejos de decisión. En el concepto que introduce el autor se puede ver como inicialmente para la ciencia política era central considerar al actor racional, es decir, un actor que cuenta con toda la información acerca de la situación para tomar las decisiones (modelo sinóptico). Aquí las fases del proceso son muy claras y se reducen a formulación de la política, decisión e implementación⁵. Este enfoque fue criticado principalmente porque resulta improbable contar en una situación con toda la información disponible. “El análisis completo de los problemas no es posible ni deseable, dados el costo de la información y la limitación de oportunidades disponibles para que los tomadores de decisiones procesen toda esa información” (Klijn, 1998; 7). Esto es, un enfoque que apunta hacia una racionalidad limitada.

Un nuevo enfoque tiene que ver con pensar en primer lugar en una variedad de actores que son quienes van a considerar el problema o la situación que aparece como conflictiva. Desde ahí se considera el proceso de hechura de la política pública. De esta manera, “la política pública es el resultado de la interacción entre varios actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección favorable a sí mismos. (Klijn, 1998; 7-8). En este modelo el conflicto de intereses es algo que va a estar presente como una constante.

⁵ “(...) el tomador de decisiones primero analiza el problema y las alternativas y luego toma una decisión racional acerca de cuál opción deberá escoger” (Klijn, 1998; 7)

2. PRESUPUESTOS TEÓRICOS ACERCA DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL DEL ESTADO.

Las políticas sociales ha sido motivo de numerosas producciones teóricas y académicas en el contexto latinoamericano. Naturalmente esta tendencia tiene que ver con las particularidades de la región, en términos de las profundas desigualdades que la llevan a ser la región menos distributiva del planeta (Svampa, 2017; Kessler, 2016; CEPAL 2014, Filgueira, 2009). Al mismo tiempo las conceptualizaciones están también imbricadas en la compleja trama de rupturas y continuidades en los modelos de protección social propios de cada realidad.

Dentro de las modalidades de intervención estatal el concepto de protección social resulta relevante para analizar. Este concepto pretende integrar el conjunto de medidas que los países adoptan para garantizar niveles de vida mínimos para la población. Es un instrumento para alcanzar las metas de bienestar físico y mental, educación y trabajo. (Cecchini et al, 2014). La protección social forma “parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas” (Danani y Hintze, 2011; 13).

Específicamente para el análisis las políticas sociales, se requiere de una perspectiva amplia que sea capaz de explicar elementos centrales que la constituyen e inciden en sus funcionamientos y determinaciones. En esta dirección el desarrollo de José Adelantado (et al 1998) se refiere a las relaciones de recursividad entre política social y estructura social. Lo plantean como “(...) el abanico de interrelaciones entre la política social y la estructura social conduce hacia la idea de una sucesión de influencias bidireccionales con diversos tempos (...). Podría hablarse también, en otro lenguaje, de una cierta recursividad de la estructura social” (1998; 4).

Los autores dan cuenta de la complejidad existente a la hora de considerar las variables indispensables para analizar el fenómeno, de manera que postulan la interdependencia de esas variables⁶. “Las políticas sociales, serían, por tanto, uno de los factores primordiales que contribuyen al proceso de estructuración de las sociedades del capitalismo avanzado: surgen de la estructura social a la vez que contribuyen a configurar la misma.” (Adelantado et al, 2000; 5).

Para definir estructura social van a acudir a lo que denominan una perspectiva mixta. Es decir que van a procurar dos cuestiones, en primer lugar, no homologar estructura social con

⁶ Los autores recurren a la teoría de la estructuración formulada por Anthony Giddens a principios de la década del 60, como crítica al estructural-funcionalismo parsoniano que dio en denominar “consenso ortodoxo” (Cambiasso, 2011)



estructura de clases o estratificación social. En segundo lugar, tampoco asumir a la organización social en un sentido amplio que rebasa las conciencias individuales al considerar las instituciones sociales como la familia, la escuela, el estado, la religión, etc. En esta dirección, definen estructura social como:

“el conjunto de los modos en que las prácticas de grupos e individuos están organizadas (instituciones) y relacionadas entre sí (procesos sociales), de manera que se crean unos ejes de desigualdad que configuran la identidad de esos individuos y grupos, así como los cursos posibles de la acción social (individual y colectiva). Dicho de otro modo, la estructura social sería la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y un lugar determinados. La estructura social es, así, un sistema de posiciones jerarquizado, no sólo en función de la división clasista operada en la esfera productiva, sino en función de muchos ejes que dividen a la población económica, política y culturalmente, y que lo hacen en términos de dominación y desigualdad relativa entre los grupos; es un sistema de posiciones que se deriva de un cierto contexto institucional pre-dado (aspecto institucional de la estructura); y es un sistema de posiciones preexistente a los individuos y con una cierta estabilidad en el tiempo, pero abierto a su reestructuración permanente en base a la acción colectiva de los mismos (aspecto procesual de la estructura). (Adelantado et al; 1998; 6).

Las sociedades capitalistas operan en cuatro esferas que delimitan diferentes tipos de desigualdades sociales: la mercantil, la estatal, la doméstico-familiar y la relacional. Lo importante es que todas las esferas son capaces de proveer bienestar social a la población. Por otra parte, delimitan ejes de desigualdad, en principio la desigualdad de clase, vinculada en el sentido marxista al control de los medios de producción. En cuanto a la política social es necesario considerar: la condición de sujeto de derecho (ciudadanía), las diferencias de posición respecto a las estructuras administrativas, y por último la desigualdad de las capacidades asociativas.

Desde esta perspectiva recursiva es posible plantear la política social como moduladora y generadora de la desigualdad naturalizando e institucionalizando las desigualdades de clase, género, edad, etnia o cualquier otra.

La política social se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas, generadas en la esfera estatal, que inciden directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar,



y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias. La secuencia de tales decisiones a lo largo del tiempo da forma a la importancia relativa de las esferas, y articula los ejes de desigualdad al establecer las reglas sobre qué recursos se distribuyen, en qué proporción, a quién, en qué momento y de qué forma. Esa secuencia de decisiones está limitada por la capacidad de influencia de los actores en presencia, y limitada también por el contexto específico, que puede presentar restricciones de carácter estructural, estratégico, organizativo, político, de ciclo económico, demográfico o de cualquier otro tipo. (Adelantado et al, 1998; 18).

De ahí que se considere a la política social como un dispositivo gubernamental que gestiona la desigualdad según cada esfera de la estructura social.

“La política social se nos muestra como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de las esferas. En la esfera mercantil la política social interviene a través de la definición arbitraria de qué es o no una mercancía, en la estatal mediante disposiciones jurídicas que ponen bajo la responsabilidad del Estado determinados bienes o recursos, y en la doméstica y relacional estableciendo por defecto un espacio social de intercambios más o menos recíprocos al distinguir lo que son valores de uso de los que son mercancías o derechos.” (Adelantado et al, 1998; 20)

Dar cuenta de esta heterogeneidad resulta complejo para el abordaje. El estudio de Fernández Riquelme y Caravaca Llamas (2011) arguyen la necesidad de analizar a la política social desde una perspectiva científica que sea capaz de articular diferentes elementos que aparece en su desarrollo. Para los autores se trata de un

“concepto que abarca desde la originaria vinculación al mundo de la regulación laboral, a las políticas específicas para los ancianos, de vivienda, de integración social e igualdad, e incluso de las políticas sanitarias, educativas o medioambientales. Además, su ejecución institucional se tiende a fragmentar en niveles administrativos de índole territorial, o en instancias especializadas del organigrama de la Administración pública.” (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011; 4)

En esta definición los autores consideran que existen limitaciones y se obvian elementos que también tienen relación con diseños de las políticas sociales, especialmente en lo relativo al organismo administrativo central que es el Estado. Puntualmente se plantea en ese trabajo a



la política social como una ciencia normativa y como una categoría de interpretación histórica. El desafío para los autores es alcanzar una definición que vaya más allá de las realizaciones parciales de una política particular (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011).

De esta manera, la política social es una mediación entre política y economía, es decir, entre el bienestar y el bien común; originalmente a partir de considerar un problema específico que era la cuestión obrera en Europa del siglo XIX. De manera que el Estado Social de las sociedades industrializadas asume y reconoce que requiere para superar fracturas sociales atender la satisfacción de necesidades de la población.

Es posible plantear los siguientes “elementos generales de toda manifestación de la Política social los siguientes: generada en una época histórica concreta, determinada por una decisión política, realizada jurídicamente, con un estatuto científico concreto, e institucionalizada pluralmente.” (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011; 6).

Los autores diferencian dos cuestiones: la política social general y la política social específica. Por política social general, entienden que se trata de una política de la sociedad fundada en “formas de intervención públicas en la vida social para resolver determinados problemas o cuestiones sociales (...) la forma política del estado social” (Molina en Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011; 13). En esta dirección, se sustancian dos sentidos: uno material que pretende alcanzar el bienestar social y, el otro, formal que se plantea en término de derechos sociales. La política social específica propone satisfacer necesidades y derechos de los ciudadanos, aquí parecen los servicios asistenciales, los programas, etc.

En diferente línea argumental, desde la perspectiva marxista acerca de la política social se plantea como la “...manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados.” (Offe, 1990; 3). En esta línea de interpretación se postula que la política social viene a designar formas de existencia legítimas y legitimadas por el Estado en los márgenes del trabajo. Se trata de intervención estatal de carácter normativo que regule y sancione políticamente quién es o no un asalariado, y organice formas de subsistencia legítimas, paralelas a la de intercambiar trabajo por salario.

En similar línea de interpretación para Cortés y Marshall (1993) la política social refería a los instrumentos estatales de regulación de la fuerza de trabajo, las condiciones de vida y el conflicto social.

Por último, es necesario mencionar sucintamente en este apartado la noción de renta básica (Van Parijs, 2014) o universalismo básico (Filgueira, 2006,). Independientemente de sus bemoles existentes dentro de esta perspectiva, apuntan a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos, lo propone para un



conjunto limitado de prestaciones básicas que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país. Se trata de una propuesta realista que entiende las limitaciones presupuestarias e institucionales de la región. Es desafiante a la vez, pues al proponer servicios básicos de calidad para todos, delimitará, tal y como ha sucedido históricamente en el contexto mundial, incrementos en los recursos públicos destinados a los sectores sociales. Así, sobre las prestaciones básicas iniciales se irán construyendo una protección social de mayor alcance a medida que se vaya fortaleciendo la atención y el respaldo social por servicios sociales de calidad. Para que esto se dé, se requiere fortalecer el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos y el uso de mecanismos que permitan ir resolviendo virtuosamente las tensiones propias entre demandas sociales y restricciones fiscales. (Filgueira et al, 2006)

El universalismo básico está relacionado con los nuevos requerimientos de la región en términos de política social que, aprendiendo de la experiencia pasada, vuelva a ser conceptualizada mediante un conjunto de parámetros específicos que refuercen la ciudadanía y garanticen derechos fundamentales. El universalismo básico es una propuesta que llena estas características y allí radica su fuerza: permite reconstruir un enfoque de política social que construya sociedad, otorgándole un nuevo estatus y ofreciendo un nuevo imaginario compartido de sociedad. Esa nueva visión de política social busca, además, contribuir a superar el sesgo funcional e instrumental de la política social vigente. (Filgueira y et al, 2006). Para terminar, resultan atinadas para este estudio las reflexiones críticas efectuadas por Narbondo (2006). En su trabajo sostiene que

“(...) el planteo y la implementación efectiva del universalismo básico no conducen a la universalización de las prestaciones básicas elevadas en cantidad y calidad, ni tampoco a la progresiva ampliación de la universalización de la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales. Por el contrario, considero que su aplicación genera una tendencia hacia la mercantilización de los servicios en los dos niveles, básico y no básico, y a la disminución en cantidad y calidad de las prestaciones básicas gratuitas, con la consiguiente reproducción en el acceso a los servicios sociales básicos y no básicos de la desigualdad de ingresos producida por el mercado laboral y de capitales. (Narbondo, 2006; 2).

Este debate de tipo académico requiere de una profundización en las diferentes áreas de estudio y una traducción específica en las instancias de decisión política. Si bien de momento la agenda política no lo tiene incorporado, resulta relevante el análisis de los



efectos en términos económicos, políticos, sociales y culturales de este modelo de construcción del Estado Social.

3. ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICA SOCIAL.

El seguro social aparece en sus inicios como una forma de brindar protección a los trabajadores asalariados. En Alemania de fines del siglo XIX, el canciller Otto Von Bismarck implementa un conjunto de protecciones entre las que se destacan: la atención a la salud (1883), seguro de accidentes (1884) y el seguro de invalidez y de vejez (1889). Estas son las primeras formas para la creación del Estado de Bienestar (EB).

“La lógica de desarrollo del EB obedeció fundamentalmente a dos determinantes. Por un lado, a lo que genéricamente puede denominarse el mantenimiento del orden social. El surgimiento de la “cuestión social”, esto es, del movimiento obrero como actor social y político, y el conflicto real o potencial que implicó en las sociedades capitalistas fue una razón central en el origen de estas políticas estatales. Por otro lado, las instituciones del EB también obedecieron a las necesidades de legitimación y apoyo político introducidos desde fines del siglo pasado en virtud de la extensión del sufragio y de la competencia política.”
(Isuani; 1992; 2)

Según el autor la aparición de la seguridad social se refiere a la fuerza de trabajo asalariado y los procesos de industrialización y la urbanización de las sociedades occidentales. Inicialmente, se organiza como un sistema en torno a una idea de organización social funcional al capitalismo de tipo patriarcal en la que el hombre trabajador asalariado se constituye en el proveedor de la familia reforzando así la división sexual del trabajo. Por lo tanto, el modelo de seguridad se ha organizado para proteger al *bread winner*, se centró en la mano de obra masculina en una sociedad donde las mujeres eran responsables de la atención de la familia. En este sentido, la seguridad social se relaciona históricamente con el modelo de mercado de trabajo y organización de la familia.

La seguridad social se expresa en cada contexto, la naturaleza contradictoria de la sociedad capitalista y la necesidad de mantener un pacto social que equilibre los conflictos de intereses entre la acumulación y distribución de la riqueza socialmente producida. Son numerosos y relevantes los estudios sobre transformaciones familiares (Arriagada, 2004). En ellos se consideran los límites y dificultades que presenta este modelo de seguridad social y la



perspectiva de género que existe en allí, de manera invisible o como refuerzo de los lugares de género socialmente asignados (Boga y Del Valle, 2017).⁷

Los modelos universales de construcción del Estado Social están inspirados en el Plan Beveridge. En 1942 en Inglaterra se presentó un proyecto denominado “La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge”, conocido como “Informe Beveridge”. En este documento se plasmaron aspectos centrales de una doctrina que comenzaba a configurar el *Welfare State*. Se planteaba la necesidad de incorporar los seguros sociales en esquemas más amplios de políticas que garanticen la cooperación entre el Estado y los individuos.

En este informe se realiza un análisis de los diferentes seguros y servicios existentes hasta el momento. Se plantea, luego de una exposición sumaria de cuáles son las particularidades y la dispersión del sistema vigente, tres principios básicos del proyecto:

1. Primero, es un pedido de cambios de orden estructural y no supeditados a intereses particulares: “Un período revolucionario en la historia del mundo es el momento de hacer revoluciones, y no el de poner parches y remiendos a lo viejo.”
2. “El segundo principio es que la organización del seguro social debe ser considerada tan sólo como parte de toda una política de progreso social. El seguro social en la plenitud de su desarrollo debe proporcionar la seguridad de un ingreso suficiente para vivir: representa la lucha contra la Necesidad.”
3. El tercer principio es que la “Seguridad Social debe ser lograda por la cooperación del Estado y el individuo. El Estado puede ofrecer a la Seguridad sus servicios y su contribución financiera. (Beveridge, 2008 ;10)

A partir de esto el Plan contempla la creación de bonificaciones infantiles para los hijos de los trabajadores, las cuales no quedarán supeditadas a un periodo breve tiempo en el cual el trabajador está desempleado, sino que se extiende en el tiempo. Además plantea “el establecimiento de servicios completos de salubridad, atención médica y servicios de convalecencia o restablecimiento, y continuidad de trabajo” (Beveridge, 2008; 13). Por otra parte, las atenciones a la vejez son planteadas como el segmento de mayor volumen y más rápido desarrollo. La propuesta sobre este punto es el “establecer para todos los ciudadanos pensiones suficientes, sin prueba de necesidad, que alcanzarán la tarifa básica, por etapas, en un período de veinte años, procediéndose durante el mismo a la inmediata concesión de pensiones de asistencia a las personas que las necesiten.” (Beveridge, 2008; 14).

⁷ Para una ampliación sobre este tema considera el análisis de Draibe y Riesco (2006) y el trabajo clásico de Theda Skocpol (1992).



Esping - Andersen (1993) entiende que la política social moderna busca su fuente de intervención en el proceso en el que las necesidades humanas y la fuerza de trabajo, se transformaron en mercancías, provocando que el bienestar de las personas pase a depender de su relación con el circuito monetario. Fundamenta esta noción en la idea de ciudadanía social acuñada por Marshall durante la posguerra, sobre lo cual este trabajo hará mención en el próximo apartado. Un rasgo relevante que hay en el argumento del autor tiene que ver el desarrollo del concepto de “régimen de bienestar”, entendido como: “un complejo de formas legales y organizativas sistemáticamente relacionadas que responden a diferentes lógicas de organización, estratificación e integración social” (Del Valle; 2008; 27). Esping- Andersen (1983) considera las relaciones entre estado, mercado y familias a la hora de tener en cuenta la manera en que es provisto el bienestar en una sociedad particular. En esta dirección, construye tres tipos ideales de regímenes de bienestar: el liberal, el conservador y el social-demócrata.

En el régimen conservador o bismarckiano va a plantear, como se ha referido, las familias tienen centralidad a la hora de encargarse del cuidado de ellas mismas. El ingreso lo garantiza el varón jefe de familia, dejando al estado y al mercado un rol suplementario.

En esta dirección, el tipo de política social que se considera es de tipo contributivo.

En el régimen social-demócrata el estado ocupa un lugar central en el desarrollo de la economía y en la vida de los individuos.

“Este régimen está basado en la provisión universal de beneficios donde los derechos están ligados a la noción de ciudadanía. En términos generales se puede afirmar que posee un alto nivel de desmercantilización y el objetivo de las políticas sociales es la maximización de las capacidades individuales para permitir la independencia de las personas. Inglaterra y Suecia representarían aquí, dos versiones de éste tipo de régimen.” (Del Valle, 2008; 30).

Por último, en el régimen liberal se da centralidad al individuo como único responsable para garantizar sus condiciones de existencia mediante el trabajo, de manera que el mercado ocupa un lugar fundamental. “Tal como lo muestra el caso estadounidense, en los estados liberales la clave del éxito en política social la constituye la lucha contra el desempleo. La solución: el pleno empleo y estado mínimo.” (Del Valle, 2008; 35)

4. ESTADO Y CIUDADANÍA.



En el año 1949 Thomas Humphrey Marshall pronunció en Cambridge su célebre conferencia sobre “Ciudadanía y Clase Social”. El contexto de este trabajo es la posguerra, los albores de la ejecución del Programa de Recuperación Europea⁸, economías europeas que no podían recuperarse a los niveles previos a la guerra, la escasez de alimentos además de huelgas y protestas generalizadas. En este marco Marshall establece la obligación del Estado de garantizar la igualdad humana, considerando la pertenencia a una comunidad. Divide la ciudadanía en tres partes: civil, política y social. En su conjunto conforman los derechos de ciudadanía.

“El elemento civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual (libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos, y el derecho a la justicia). Las instituciones asociadas más directamente con los derechos civiles son los tribunales civil o comercial.

Con el elemento político me refiero al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y los concejos del gobierno local.

Con el elemento social me refiero a todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad. Las instituciones más estrechamente conectadas con estos derechos son el sistema educativo y los servicios sociales.”
(Marshall, 1998; 302-303).

A modo de digresión y en abierta contraposición a esta clasificación, resulta interesante considerar el planteo del jurista italiano Luigi Ferrajoli, quien sostiene enfáticamente que “semejante tesis, que está en contradicción con todas las constituciones modernas –no sólo con la *Declaración universal de derechos* de 1948, sino también con la mayor parte de las constituciones estatales que confieren casi todos estos derechos a las ‘personas’ y no sólo a los ‘ciudadanos’ – ha sido relanzada en los últimos años, precisamente cuando nuestros acomodados países y nuestras ricas ciudadanía han comenzado a estar amenazadas por el fenómeno de las inmigraciones masivas.” (Ferrajoli, 1999; 117)

⁸ Mejor conocido como Plan Marshall (oficialmente llamado European Recovery Program, ERP).



Por otra parte, sostiene que el concepto de derechos humanos o derechos fundamentales de la persona es más abarcativo que el de ciudadanía. Ello es así en tanto los derechos humanos deben ser reconocidos a todos en tanto persona humana, mientras que los derechos de ciudadanía son restringidos a la pertenencia a un estado nación (Ferrajoli, 1999). La ciudadanía implica lazos de pertenencia y un conjunto de derechos y exigencias que consolidan a un sujeto como ciudadano de un estado nación. Es un estatus de igualdad jurídica (Andrenacci, 2003) que al menos pretende garantizar la pretensión legítima del acceso a ciertos bienes y servicios de uso social, materiales, simbólicos, políticos, culturales. Esta pretensión legítima se puede reducir a la noción de Arendt (1993) “el derecho a tener derechos”. Para precisar qué significa tener un derecho, es relevante el análisis de Abramovich y Courtis (2006, p. 1-2), quienes sostienen que un derecho es:

(...) una pretensión justificada jurídicamente –en el sentido de que la pretensión está fundada sobre un reconocimiento establecido en la ley. Algunos autores resumen esto afirmando que tener un derecho significa que una norma jurídica asigna a un sujeto una expectativa negativa (de omisión) o una expectativa positiva (de acción), y crea sobre otros sujetos los correspondientes deberes u obligaciones. (...) Existe otro elemento típico de la noción legal del término ‘derecho’, referente a los casos en los que los sujetos obligados –sea a hacer algo, sea a no hacerlo- incumplen con su deber. Nadie afirmaría que tiene un derecho si del incumplimiento por parte de quien está obligado no se sigue consecuencia alguna: esto equivaldría casi a conceder que el cumplimiento de la obligación queda librado a la buena voluntad del obligado. (Abramovich y Courtis, 2006, 1-2)

García Delgado y Noretto (2004) dividen dos dimensiones diferenciadas para considerar la ciudadanía. Una dimensión que denomina formal y tiene que ver con la mera pertenencia a una comunidad determinada. La segunda es de carácter jurídico y designa el plexo de derechos civiles, políticos y sociales. Agregan a esta lista de derechos la noción de derechos ambientales y de los consumidores. Los autores en este proponen una crítica de cierto sentido evolucionista que existe en el argumento de Marshall (derechos de primera, segunda y tercera generación). Acuden al ejemplo argentino para dar cuenta del carácter discontinuo de este proceso.

“(...) la adquisición de derechos sociales desde mediados del siglo XX fue simultánea a sucesivos golpes de Estado cívico-militares y a procesos electorales caracterizados por la proscripción del partido peronista que implicaban una



conculcación sistemática de los derechos políticos el goce de estos derechos políticos y civiles, y aún la extensión de derechos difusos en los últimos 20 años, coincidió con una progresiva destitularización de los derechos sociales en este mismo período.” (García Delgado y Nosetto, 2004; 3)

Andrenacci (2003) identifica un núcleo particularmente problemático que tiene que ver con el sistema de libertades e igualdades que se plantean en el horizonte de expectativas sociales, pero que tiene límites en la igualación socio-económica. La ciudadanía se configura como un producto de los estados nación capitalistas que se proponen incrementar las garantías en el terreno formal, pero no existe una intención sistémica en para la transformación de las condiciones estructurales que producción que generar sociedades estructuralmente desiguales.

La noción de cuestión social⁹ vino a designar este conjunto de situaciones en donde sobre un marco legal de igualdad se pueden visualizar condiciones de pauperización y miseria de amplios sectores de la sociedad. Las formas de intervención del Estado en torno a estas problemáticas se dan con este telón de fondo y surgen como necesidad de dar respuestas en esta dirección. Ahí aparece una idea de “desmercantilización” de diferentes áreas de la vida social. Los “Estados Sociales” se van a hacer cargo de la educación, de la salud y de la vivienda, fundamentalmente. Para Andrenacci “no resulta casual que la ciudadanía aparezca en el centro del debate de una sociedad que redescubre la desigualdad” (2003; 3).

La categoría acuñada por O’Donnell (1993) acerca de la ciudadanía de baja intensidad, propone un insumo teórico poderoso y relevante para este estudio. En primer lugar por un dato propio de las realidades latinoamericanas y particularmente de la realidad Argentina; el reconocimiento de derechos en estas sociedades, aunque han sido procesos de lucha (muchas veces sangrientos) y de movilización social, no porta una dificultad en sí misma. La raíz nodal de las problemáticas se sustancia en el hecho de su efectiva aplicación y de la construcción de políticas públicas tendientes a la materialización de los mismos. De hecho la historia de la política pública reconoce derechos a los trabajadores formales, fundamentalmente mediante la idea de seguridad social, pero rezaga a los amplios sectores sociales postergados de esto; desocupados o aquellos que se desempeñan en la economía

⁹ Para Castel se trata de una “aporía fundamental sobre la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. La cuestión social es un desafío que interroga, que pone en tela de juicio la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos llamamos una nación) de existir en tanto conjunto ligado por relaciones de interdependencia” (Castel, 1997; 13)



informal¹⁰. Para estos sectores queda la asistencia, constituido sobre todo por las políticas focalizadas, es decir, transferencias monetarias (mayormente) destinadas a los pobres¹¹.

O'Donnell (1993) analiza que un Estado no es capaz de hacer valer su legalidad en una democracia con ciudadanía de baja intensidad, es decir, que la existencia de este elemento en la organización del Estado en su conjunto hace peligrar el orden del mismo. El argumento clave de esto tiene que ver con la existencia formal de los derechos políticos, es decir, se puede votar libre y limpiamente (en muchos casos), existe el derecho de crear organizaciones, de agruparse, de fundar partidos políticos, de transitar libremente, expresarse sin censura. Se satisfacen los criterios de la poliarquía¹² sin embargo existen variaciones que se relacionan con asuntos de equidad e igualdad en varias esferas sociales o, lo que es equivalente, con la democratización social y económica.

Para precisar, se sigue al autor en que el concepto

“alude específicamente a la esfera política, a la teoría política de la democracia política, o poliarquía. (...) En las áreas marrones de las democracias nuevas por lo general se cumplen las condiciones políticas específicas para la existencia de la poliarquía. Pero los campesinos, los habitantes de los barrios pobres, los indígenas, las mujeres y demás, muchas veces no logran un trato justo de la justicia, o no pueden obtener los servicios de los organismos estatales a los que tienen derecho, o no están libres de la violencia policial, o... una larga lista de etcéteras. Esas son restricciones ‘extra-poliárquicas’, pero todavía políticamente relevantes; ellas connotan la ineficacia del Estado como ley, la reducción de ciertas garantías y derechos que son tan constitutivos de la ciudadanía como el

¹⁰ Elementos no menores estos dado que, de acuerdo a los datos del INDEC, el desempleo actual en Argentina relativo al cuarto trimestre de 2017, se encuentra en los 7.2 puntos porcentuales; cabe destacar la discusión que existe al respecto dado que la reciente recuperación en los índices de empleo está explicada mayoritariamente por el trabajo precario, los programas sociales y el incremento de monotributistas. Por otra parte la tasa de precarización (trabajo no registrado) es de un 34.6 puntos porcentuales.

¹¹ Para un análisis de este tema, apenas enunciado, ver Filgueira (2007), Filgueira (2006), Draibe y Riesco (2006) Chechinni y Martínez (2011), Agis et al (2010).

¹² “Gobierno de muchos” según la Vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española de Real Academia. En 1953, R. Dahl y Lindblom utilizaron el término para designar el conjunto de procesos sociales existentes en los sistemas políticos democráticos. Con el término poliarquía, Dahl, en trabajos posteriores, denomina una gran variedad de fenómenos, por lo que su contribución teórica ha sido acusada de cierta vaguedad o imprecisión conceptual. En los primeros trabajos, significa ciertos aspectos de los gobiernos de los Estados-nación, organizaciones administrativas, territoriales, ciudades, pueblos, sindicatos y asociaciones voluntarias de intereses de carácter social, religioso etc. Designa también una situación de confrontación entre grupos o élites políticas por el apoyo electoral, garantizándose así la competencia entre los grupos de interés organizados. Reserva, en cualquier caso, el término democracia para referirse al sistema ideal, y emplea poliarquía para referirse a regímenes políticos relativamente democratizados, a las democracias reales (Casado, 2009)



poder votar sin coacción. El resultado es una disyunción curiosa: en muchas áreas marrones se respeta los derechos democráticos, los derechos participativos de la poliarquía; pero se viola sistemáticamente el componente liberal de la democracia. Una situación en la cual uno puede votar libremente, y confiar en que ese voto se escrutará limpiamente, pero donde no puede esperarse un trato justo de la policía o de la administración de justicia, pone seriamente en duda el componente liberal de esa democracia y cercena gravemente la ciudadanía. Esa disyunción es la otra cara de la moneda de la poderosa mezcla de componentes democráticos y autoritarios de esos Estados.” (O’Donnell, 1993: p 14).

En este escenario el acceso a la ciudadanía social es extremadamente complejo. Claramente que resulta un error metodológico asumir la ciudadanía como una teleología (Andrenacci, 2003) sino que está mucho más vinculada a los modelos societales en pugna y la manera que el Estado propone su intervención¹³. Siguiendo a Beccaria y López (1996) el acceso al puesto de trabajo es, para la mayoría de la población, fundamental para lograr ingresos que permiten cubrir sus necesidades. Castel (1997) planteaba el concepto de “sociedad salarial” entendiéndola como aquella en la que, mediante la efectivización del derecho al trabajo, se garantizaba el bienestar de sus miembros. En esta sociedad en que las empresas juegan un rol fundamental como integradoras, existe, por un lado, una condición salarial sólida, respaldada por un derecho laboral que consolida los mecanismos de integración y permanencia en el mercado de trabajo. Por el otro, y como un modo que tiene el Estado de garantizar la cohesión mediante instituciones de prevención del riesgo, se genera una red de mecanismos de seguridad social. Las asignaciones familiares, obras sociales, jubilación, pensiones por invalidez, licencias por maternidad, seguro de desempleo, son todos derechos que asisten a los trabajadores y reducen la incertidumbre.

Subyace en este punto un aspecto que plantea una dimensión normativa respecto a la sociedad que sería deseable. En este sentido, no importa tanto la información referida al desempleo o a los niveles de distribución de la riqueza o de la renta o las preferencias sobre el consumo sino las conclusiones que podemos obtener de ellos respecto a una relación primaria entre igualdad lógica y sociológica, es decir, en la medida que nos permita analizar lo cerca o alejados que nos encontramos en función de un ideal de igualdad y de sociedad de tipo normativo.

¹³ Para Torrado (1994) estas intervenciones del estado están relacionado con los diferentes modelos de acumulación que se desarrollan en cada período histórico.



“La idea de una ciudadanía posible en relación a la idea de que en el trabajo como norma social se encuentran la facticidad y la imperatividad social. Así, tendríamos por un lado, una ciudadanía posible del incluido y, por otro una suerte de ciudadanía imposible del excluido. Ciudadanía imposible (aunque deseable) del excluido, en el sentido que toda exclusión implica la negación de la ciudadanía, es decir, el impedimento para gozar de los derechos civiles, políticos y sociales vinculados a la pauta de derechos y deberes que condiciona legalmente la inclusión en la comunidad sociopolítica (imperatividad).” (Del Valle et al, 2013; 12).

5. DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA.

En Andrenacci y Soldano (2006) hay un minucioso recorrido de las teorías que fundamentan el estudio de las políticas sociales y de los cambios que han operado en los Estados Sociales. Particularmente plantean el problema de las transformaciones recientes en la cuestión social y la manera que la forma de protección estatal pasó de políticas universalistas que tenía como eje el trabajo asalariado como puerta de acceso a los derechos sociales hacia políticas de lucha contra la pobreza. Este tipo de políticas comienzan a desarrollarse fuertemente a partir de la década del '90, específicamente a partir del conjunto de prescripciones que se operan desde el denominado Consenso de Washington. La noción básica de las políticas a partir de esto tuvo que ver principalmente con tres grandes preceptos: descentralización, focalización y participación (Grassi et al, 1994). Este periodo de reforma estructural del estado vino a cambiar la manera que la sociedad se vinculaba con la *res pública*. El Estado pasó a ubicarse en otro lugar de la trama social y de la trama política. Resulta relevante que este lugar no tiene que ver con lo que se ha planteado en términos de ausencia del estado, en realidad se trata de un proceso de reposicionamiento de las funciones del estado (Sassen, 2000) en donde emerge un nuevo orden y una nueva institucionalidad que se direcciona esencialmente hacia lo privado.

En Argentina la política social ha sido entendida históricamente a partir de tres grandes segmentos. Primero, el sistema de seguridad social que comprende al sistema previsional, a las obras sociales, a las pensiones, a los retiros por invalidez. Es decir, la protección social que se desprende del trabajo formal asalariado, un sistema de matriz indudablemente



bismarckiana¹⁴. Segundo, las instituciones públicas universales por excelencia en el país: el sistema educativo público y el sistema público de salud. Por último, las intervenciones particulares dirigidas a sectores en situación de vulnerabilidad o que cumplieran (tomando un léxico actual) los criterios de focalización. Según la interpretación de Isuani (2008) se trata de tres conceptos aplicables a cada uno de los modelos de política social: primero la contribución para la seguridad social, segundo la ciudadanía para las políticas sociales universales y tercero la discrecionalidad para la focalización o las transferencias condicionadas.

Esta suerte de convivencia de diferentes estrategias y tipos de políticas social se prorrogan hasta la actualidad. Para Lo Vuolo (1998) se trata de un “híbrido institucional” que combina estas tres formas claramente diferenciadas de intervención. A este modelo Filgueira (2007) lo ha caracterizado como en términos de ciudadanía estratificada, dado que el acceso a los derechos sociales va a estar vinculado al tipo de inserción socio ocupacional que cada actor posee. Sobre este asunto resulta relevante la noción ya expuesta de Adelantado (1998) en el sentido de la recursividad que genera la política social en torno a la estructura social. “En la actualidad, la región presenta un edificio de Welfare que (...) mezcla los principios liberales de la focalización para los pobres y el mercado para los ricos con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de privilegios para ciertos sectores medios” (Filgueira, 2009; 29)

Del Valle (2012) recurre a la noción de “efecto Mateo” elaborada por Robert Merton para analizar este tema. El “efecto Mateo” permite “sostener que, en la estructura social se produce una acumulación diferencial de ventajas y desventajas por lo que “[...] los procesos de auto-selección individual y de selección social institucionalizada, interactúan y afectan las probabilidades sucesivas de acceso a la estructura de oportunidades [...]” (Merton en Del Valle, 2012; 10).

La década del '90 ha sido ampliamente analizada en diversos trabajos (García Delgado, 1994; García Delgado, 1998; Minujin, 1999). En ellos el Estado es caracterizado a partir de un apartamiento en sus funciones de regulación. Por otra parte, se plantea un modelo de sociedad volcado hacia el mercado como espacio donde resolver las necesidades sociales y dirimir los conflictos. El ajuste estructural vino a ser una manera de palear el golpe económico (Bernal-Meza, 1996) o golpe del mercado (Golbert y Roca, 2010) producido a fines de la década del '80. El mismo estaba caracterizado por altas tasas de inflación, desocupación y

¹⁴ Resulta relevante considerar las distinciones que realiza Isuani (1991) entre el Estado de Bienestar (EB) de corte bismarckiano y las políticas económicas propias del Estado Keynesiano (EK). Para el autor: “...mientras el EK fue un período en el desarrollo del capitalismo que acabó minando la lógica de acumulación del capital, el EB lo antecedió, creció enormemente a su amparo y está en condiciones de sobrevivir sin él”. (1991; 6)



conflictividad social, en el contexto de la crisis de la deuda que padecían los países latinoamericanos (Teubal, 2005). La aceptación de las directrices emanadas de los organismos internacionales (como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial) así como las demandas tanto del Plan Brady como del Consenso de Washington, configuraron un nuevo lugar para el Estado en la economía y una nueva concepción de la forma de intervención.

Bajo el proceso conocido como “Reforma del Estado” el gobierno promovió un conjunto de medidas que dieron lugar a la privatización de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores como condición para las privatizaciones, la ejecución de los contratos de todo ente en que el Estado Nacional tuviera participación total o mayoritaria y la desregulación de las empresas privadas. En este escenario comienza a emerger una nueva cuestión social (Svampa, 2017).

Al mismo tiempo se produjo una apertura de la economía y las políticas económicas se orientaron a conseguir la estabilidad de las cuentas externas y el saneamiento monetario. Para lograr este último objetivo, en 1991, Argentina impulsó un sistema de paridad cambiaria con el dólar conocido como Plan de Convertibilidad.

Siguiendo la interpretación prevaleciente de los organismos internacionales que se basa en la teoría neoclásica, las reformas económicas puestas en marcha en la Argentina reforzarían al mercado como asignador de recursos y eliminarían aquellas distorsiones que afectaban negativamente la demanda laboral¹⁵.

En cuanto a la política social Grassi et al (1999) definió al modelo de intervención de Estado como neoliberalismo neoconservador, caracterizado particularmente por el asistencialismo. Es decir, la emergencia de una política social marcadamente focalizada en los sectores denominados excluidos de la sociedad. La exclusión social, en este modelo de sociedad, se plantea de una manera fragmentadora y estigmatizante. Fragmentadora porque el tratamiento que se le dio a los sectores sociales excluidos, que en el paradigma hegemónico están constituidos por elementos disfuncionales. Es decir que donde hay una lógica que promueve y, es más, que requiere de la existencia de pobres y marginales, el imaginario simbólico creado en torno a la pobreza y la marginación, asume que se trata de la responsabilidad individual; problemas de adaptación, etc.

El funcionamiento es también estigmatizante en las políticas sociales focalizadas. La focalización está en el eje de una forma de entender la sociedad, una sociedad dividida en

¹⁵ Del Valle (2001) se refiere, fundamentalmente, a los sesgos que afectarían negativamente las actividades de exportación, el sector agropecuario (*urban bias*) y el factor trabajo.



estamentos, en segmentos o parcelas estancas entre las cuales no hay vínculo. La existencia de pobres tiene que ver con sus ingresos mensuales, la solución transferirles divisas para garantizar su subsistencia. Las políticas de transferencias condicionadas (PTC) son la forma tradicional de esta modalidad. Con diferentes bemoles esto es un patrimonio de la región latinoamericana, que con financiamiento compartido (habitualmente parte del financiamiento de estos programas proviene de organismos internaciones de crédito) han impulsado estos programas.

De esta manera la problemática de la pobreza y la vulnerabilidad social es atendida mediante los programas de transferencias condicionadas (PTC) se caracterizan por intentar combatirla mediante la combinación de un objetivo de corto plazo, el aumento de los recursos disponibles para el consumo a fin de satisfacer las necesidades básicas de las familias beneficiarias, con otro de largo plazo, el fortalecimiento del capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza (Britto, 2006; Cecchini y Madariaga, 2010; Cohen y Franco, 2006, León, 2008)¹⁶. Para ello, por lo general se utilizan tres instrumentos: i) las transferencias monetarias, para aumentar los ingresos, ii) el condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales, para la acumulación de capital humano y iii) la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres. Por medio de estos mecanismos, se intenta abordar de manera conjunta los aspectos materiales y cognitivos asociados a las situaciones de pobreza, asumiendo la importancia de combinar la protección social no contributiva con la promoción social (Levy y Rodríguez, 2005), así como de realizar las intervenciones sobre una base intersectorial (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

En la óptica de las políticas sociales se define a la focalización como la idea que descansa el supuesto de hacer más con menos y aumentar los aspectos progresivos del gasto social al dirigir los esfuerzos públicos a quienes más lo necesitan. Si bien en muchos casos las técnicas de focalización lograron dirigir los esfuerzos a la población propuesta, no siempre fue así; algunas veces trajeron consigo efectos indeseados. Ciertamente, la aplicación de estas nuevas modalidades de políticas sociales se prestó, en algunos casos, a la formación de clientelas porque, bajo la forma institucional que asumió en la región, se constituyó en instrumento altamente discrecional del Poder Ejecutivo. También creó lo que algunos analistas llaman “vigilantismo”, el cual se registra cuando políticas e instrumentos de prueba de medios destruyen formas básicas de solidaridad entre los pobres, generando una distinción entre “pobres merecedores” y “no merecedores”. Un riesgo adicional de la

¹⁶ Sobre este tema de regresará en el Capítulo III - Capital humano y políticas sociales.

focalización es la quiebra de solidaridades entre clases y dentro de las mismas clases y la estigmatización de los destinatarios. (Filgueira et al, 2007).

Para Golbert y Roca “(...) el argumento a favor de la puesta en marcha de este tipo de programas es simple y contundente: como los recursos nunca serán suficientes para atender necesidades crecientes, es necesario concentrar el esfuerzo hacia aquellas que menos tienen.” (2010; 44). En el argumento de Lo Vuolo et al (2004) al respecto señala que los daños que generan las situaciones de pobreza resultan irreparables, dado que quienes lo padecen viven en condiciones ‘no humanas’. Esto implica que la acción al respecto no puede basarse en la idea de central de alivio o compensación “(...) este tipo de estrategias es cuestionable no sólo porque no evita la ocurrencia de daños irreparables sino porque, además, su máxima expectativa es amarrar a las personas a la posición donde pueden demostrar que cumplen con las condiciones de pobreza exigidas para recibir cierta asistencia.” (Lo Vuolo et al, 2004; 280)

El sistema de seguridad social fue modificado estructuralmente en ese contexto. Con la sanción de la ley nacional 24.241/93 se generó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, el cual tenía dos componentes: uno público, denominado de ‘reparto’ que quedó bajo la órbita de ANSES y, el otro, privado; de capitalización individual ya era administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). En este sistema, todos los trabajadores formales estaban obligados a afiliarse a alguna de las opciones. Sin embargo, los llamados ‘indecisos’ (que no optaban por ningún sistema, eran por *default* integrados al sistema de capitalización individual. Por otra parte, aquellos que hubieran optado por el sistema de capitalización individual no podrían modificar esto por el sistema de reparto, lo cual era posible a la inversa (Curcio, 2011)

Por otra parte, la nueva normativa introdujo cambios en los parámetros del sistema: se aumentó la edad jubilatoria de 55 años las mujeres y 60 años los varones, pasó a 60 años y 65 años respectivamente¹⁷.

6. CLAROSCUROS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA ARGENTINA RECIENTE.

Según el Panorama Social de América Latina de la CEPAL (2009) a comienzos del siglo XXI la región vivía una “catástrofe social endémica”. A partir de la crisis social, política y económica que se desató en Argentina en el año 2001, se propiciaron un conjunto de

¹⁷ Esto no incluye los denominados regímenes espaciales que tienen parámetros propios de acuerdo a la actividad y a los aportes que generan.

reformas en las políticas bajo análisis. La pobreza en el país llegaba a cerca del 60 % y la indigencia a más de un cuarto (Golbert y Roca, 2010). De manera que el entonces presidente, Eduardo Duhalde, impulsó el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJH), el cual disponía transferencias de ingresos a las familias en esta situación. Este programa tuvo un alcance de más de 2 millones de personas¹⁸.

La asunción presidencial de Néstor Kirchner en el 2003, con un exiguo caudal de votos (solamente el 22%) trajo aparejado un conjunto amplio de modificaciones en materia de política económica y social. Esto se dió en el contexto de un aumento sostenido del valor de los commodities, en materia económica, y una transformación sustancial de la línea política e ideológica en los gobiernos de la región, lo cual se ha tematizado en términos de 'cambio de época' (Svampa, 2017).

En materia de política social este trabajo dará cuenta de dos procesos fundamentalmente, el primero de ellos relacionado con la seguridad social y el segundo con las políticas de lucha contra la pobreza (Andrenacci, 2003).

En primer lugar, las modificaciones que se fueron realizando en materia de seguridad social. Mediante el decreto 1454/05 se generó la llamada 'moratoria previsional' que implicaba acceder a la jubilación (mínima) a las personas que tenían la edad jubilatoria, pero no los aportes requeridos, es decir, los 30 años acumulados.

Por otra parte, la modificación más importante que se generó en este escenario fue mediante la sanción de la ley N° 26.425 del año 2008. Con esta ley se derogó el régimen de capitalización, por lo tanto el sistema de las AFJP creando un régimen de reparto unificado: Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)¹⁹

“El SIPA comprende a todas las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia en la actividad pública o privada, o que ejerzan actividades en forma autónoma. Se encuentran excluidos el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial y los menores de 18 años. También se excluyen personas afiliadas a otros sistemas de tipo provincial, local y/o profesional, siempre que no ejerzan en forma simultánea alguna de las actividades previstas en la Ley N°24.241.” (Curcio, 2011; 40)

¹⁸ Según Golbert y Roca (2010) este programa fue el más importante en términos de alcance de América Latina. Otro dato importante sobre el mismo fue que el 65 % de sus titulares eran mujeres.

¹⁹ Esto no incluye las cajas de los colegios profesionales, las cajas provinciales y municipales, las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad; que configuran cerca de 130 regímenes independientes (Curcio, 2011)

En segundo lugar, hubo una reconversión del PJJH por el programa “Familias para la inclusión social”. Al igual que el anterior, se trata de un programa de Transferencias de Ingreso Condicionado (Golbert y Roca, 2010). Las condicionalidades eran, en este caso, completar el calendario de vacunación y la escolaridad de los niños.

Posteriormente, en el año 2009, a través del decreto N°1602/09 se crea la Asignación Universal por Hijo para la Inclusión social (AUH en adelante). Esta política instituyó un ingreso para cerca de 5 millones de niños de hasta 18 años de edad de alrededor de 54 dólares mensuales (Golbert y Roca, 2010, Arcidiácono et al, 2012). Esta asignación se plantea como una extensión de las asignaciones familiares de los trabajadores formales destinada a los trabajadores desocupados y a los precarios (Grassi, 2012).

La diferencia que se plantea con respecto a las asignaciones de los trabajadores formales es que la AUH retiene un 20 % del ingreso supeditado a los controles de salud y la inserción en la educación formal, mientras que a los trabajadores formales se les genera un ingreso complementario por tal acreditación de escolaridad y no hay ninguna instancia de control sobre controles de salud. Además, estos controles son un requisito para continuar percibiendo la AUH. De manera que las condicionalidades en educación y salud pueden leerse como una continuidad de programas de transferencias condicionados anteriormente implementados (Cabrera, 2014; Arcidiácono et al, 2011, Lo Vuolo, 2009). En estudios sobre este asunto se cuestiona la pretensión de universalidad que porta la AUH a partir de los ejes de ‘exclusión’ que el diseño de la política plantea es decir, el universo de elegibilidad (Cabrera, 2014; Arcidiácono et al, 2011; Lo Vuolo, 2009). “(...) A la hora de analizar la cobertura del programa no pueden dejar de considerarse los condicionamientos existentes. Cuantificar el peso que estos condicionamientos tienen en la no percepción de la AUH es un asunto de gran dificultad, pero algunos indicadores muestran que, si bien estos factores no tienen una relevancia cuantitativa fuerte, funcionan como variables de exclusión.” (Cabrera, 2014; 114)

En cuanto a la perspectiva familiar y de género que porta esta política es necesario hacer un párrafo aparte. Como se ha planteado en diferentes trabajos que abordan la temática en términos más generales diferentes políticas sociales refuerzan o profundizan las desigualdades que socialmente se distribuyen en torno al género (Boga y Del Valle, 2017; Barrancos, 2012).

En la AUH se prioriza la titularidad femenina y, si bien en el DNU no se establecen los fundamentos de esta elección, generalmente la misma se sustenta en los argumentos que sostiene que este diseño propicia el empoderamiento femenino; a su vez supone que la mujer haga un mejor uso de la prestación en



favor de los hijos, al tiempo que se sostiene que son ellas quienes resultan más vulnerables en el mercado de empleo. Preocupa de esta característica la visión que naturaliza a la mujer en el rol asociado con las tareas reproductivas en los hogares. (Arcidiácono et al, 2011; 6)

Por último, Mazzola (2012) ha interpretado que la AUH en conjunto otras políticas sociales como el Programa de Respaldo a los Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)²⁰ configuraron un nuevo paradigma, el de la 'protección ampliada' de la infancia, adolescencia y juventud. Este paradigma se abre paso en la convivencia con otros de antaño y tiene desafíos que son centrales en la profundización de una agenda distributiva. (Mazzola, 2012).

En el siguiente capítulo se realizará una discusión acerca de las categorías trabajadas hasta aquí en función de la categoría de capital humano. Esto tiene como objetivo articular dos elementos fundamentales para el desarrollo de este trabajo: política social y capital humano, los cuales, como se analizará, han sido escasamente trabajados por la literatura de manera conjunta.

²⁰ "Este programa promueve que los jóvenes inicien o completen sus estudios y/o formación para el trabajo en cualquier nivel educativo y apunta a los jóvenes entre 18 y 24 años, que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil y su grupo familiar posee iguales condiciones. Consiste en una transferencia de ingreso mensual, de la cual el 80 % se percibe directamente y un 20 % conforme los jóvenes acrediten, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo o centro de salud correspondiente, que se encuentran estudiando o realizando una formación laboral, y que están inscriptos en el Plan SUMAR de salud y cumplen con los controles médicos. Además, el programa brinda cuidado de los hijos a cargo, cuando así se lo requiera". (Boga et al, 2016; 39)



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE MAR DEL PLATA
.....



Facultad de
Ciencias de la Salud
y Trabajo Social

Capítulo III

CAPITAL HUMANO Y POLÍTICAS SOCIALES

1. TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO.

Los estudios sobre capital humano se inician en el ámbito de la economía a mediados del siglo XX. La inquietud central de la teoría del capital humano a nivel macroeconómico es el análisis de los nexos entre los adelantos educacionales y el desarrollo económico de un país. A partir de esta idea se comienza a considerar el factor humano como determinante del desarrollo económico de una nación.

El concepto fue acuñado fundamentalmente por Gary Becker (1975) y Theodore Schultz (1961) ambos académicos de la Universidad de Chicago, sumamente influenciados por el pensamiento económico de Milton Friedman. La denominada Escuela de Chicago (de economía) va a definir el pensamiento económico a partir de la década del '70. La parte más sustancial y relevante de los planteos desarrollados van a discutir el keynesianismo a favor de monetarismo. El contexto en el que se planteó esto es la crisis mundial de los estados de bienestar, por un lado, y la influyente crisis generada a partir de 1973, llamada "Crisis del petróleo".

Como teoría económica es una suerte de reflujo de la teoría económica clásica (de ahí que asume como neoclásica) y va a funcionar como sustento teórico de los organismos internacionales de crédito y, específicamente para el caso de América Latina, una fundamentación de las medidas planteadas en el Consenso de Washington (Mujica Chirinos y Rincón Gonzalez, 2010).

Sin embargo, Falgueras (2008) ha rastreado que esta idea tiene precedentes clásicos como Adam Smith cuando introduce la noción de los beneficios que genera en el trabajador la especialización. De manera que "este concepto capta la idea de que las personas gastan en sí mismas parte de sus recursos más importantes (dinero y tiempo) de muy diversos modos con el fin de mejorar la posición" (Falgueras, 2008; 20).

Los autores pioneros en esta materia sostienen que existe una relación entre la inversión en educación que realizan los individuos y los ingresos que los mismos tienen. Becker (1975) plantea específicamente que

"la educación, un curso sobre ordenadores, los gastos en cuidados médicos, charlas sobre virtudes tales como la puntualidad y la honestidad también son capital, en el sentido de que mejoran la salud, incrementan los ingresos (...). Así pues, sostener que los gastos en educación, entrenamiento, atenciones médicas son inversiones en capital humano es completamente congruente con el concepto tradicional de capital. Sin embargo, estos gastos producen capital humano, y no



físico o financiero, porque no se puede separar a una persona de sus conocimientos, salud, o valores del modo en que es posible traspasar los activos físicos y financieros (...). (Becker, 1975; 15-16)

En marco de la teoría económica el capital humano es definido por Schultz y Becker como “la suma de las inversiones en educación, formación en el trabajo, emigración o salud que tienen como consecuencia un aumento en la productividad de los trabajadores” (Giménez, 2005; 104). Dentro de las consideraciones críticas acerca de la teoría del capital humano se argumentó las dificultades de calcular y conocer la relación entre la inversión inicial realizada y los ingresos futuros que devengan de la misma²¹, resultando dificultoso aislar esa variable de otras (Calles, 1996).

Económicamente se enmarca en la teoría de la marginalidad. Desde la teoría neoclásica de la marginalidad se sostiene que a un aumento marginal de la escolaridad, correspondería un aumento marginal de la productividad. La renta es mantenida como función de productividad, donde, a una determinada productividad marginal, corresponde una renta marginal. En base a este pensamiento se infiere que la educación es un instrumento eficiente de distribución de la renta y equidad social.

Una de las principales limitaciones que tienen los estudios acerca del capital humano radica en que su utilización se lo vinculó casi exclusivamente, desde diferentes áreas de conocimiento, con la educación. Desde la economía específicamente en términos de inversión en educación y su posterior rendimiento. Villalobos y Pedroza (2009) han señalado las limitaciones del abordaje estrictamente económico de esta teoría y el escaso tratamiento y conceptualización que se ha realizado de la educación en este marco. Esto se plantea en términos de tasa de retorno, que se define como “la diferencia entre el producto y los salarios sobre los acervos netos del capital o alguna variable que indique la inversión realizada en un período de tiempo determinado” (Ruiz en Garrido Trejo, 2007; 5).

Sociológicamente, Gil Villa (1995) la inscribe a esta teoría en lo que denomina un funcionalismo tecno- económico que se vendría a nutrir de elementos de la sociología positiva de Saint-Simon, Comte y Durkheim, adhiriendo a una sociedad meritocrática en la que la educación formal, accesible a todos, sería el instrumento distribuidor clave.

²¹ La crítica que realiza Shaffer señala que “la economía tiene muy poco que ganar y mucho que perder con la aplicación del concepto de capital humano, porque resulta muy difícil calcular satisfactoriamente el rendimiento económico de la inversión en seres humanos, pues se realiza por causas distintas a la expectativa del rendimiento monetario y no tiene efectos demostrables sobre la producción futura, además de que resulta oneroso calcular el costo de la conservación y mantenimiento de la inversión en educación.” (Villalobos y Pedroza; 300)



La teoría viene a plantear un tipo racional de actor social que es capaz de evaluar permanentemente los costos y los beneficios de sus acciones (Gil Villa, 1995)²². De manera que sus elecciones estarán regidas por la optimización económica de las prácticas con el objetivo de acumular diferentes credenciales y conocimientos, lo cual le facilitará un espacio socio-ocupacional más redituable. Es decir, la educación es una inversión y como tal deberá luego generar beneficios, naturalmente estos beneficios deberán ser superiores a los costos originales que generó el acceso a los mismos; en tiempo, dinero, dispensa de otras actividades, etc. Esto se viene a encuadrar en una manera específica de entender la acción social que Weber plantea como “racional con arreglo a fines”; es decir, “el individuo valorara racionalmente las probables consecuencias de un determinado acto en los términos del cálculo de medios para un fin.” (Guiddens, 1998; 253). En la elaboración previa de la teoría de la acción comunicativa elaborada por Habermas (1987) se plantea un concepto similar que denomina acción teleológica y viene a plantear que “el actor realiza un fin o hace que se produzca el estado de cosas deseado eligiendo en una situación dada los medios más congruentes y aplicándolos de manera adecuada” (Habermas, 1987; 122).²³

En los años sesenta, desde el paradigma del capital humano algunos autores notaron que las disparidades en las remuneraciones no se debían exclusivamente al factor educativo y consideraron otras variables (como el sexo, el entorno social, la educación de los padres, etc.) para complementar los estudios de las brechas de ingresos. (Van Raap, 2010). Deninson comienza a considerar la posibilidad de realizar un cálculo en torno a que porcentaje de los ingresos de las personas se podían vincular con el capital humano, entendiendo que había otras variables en juego. El autor suponía que el 60% de los diferenciales de ingresos eran atribuibles a los efectos de la educación, a diferencia de Becker que planteaba que factores tales como las características socioeconómicas, el sexo, etc. explicaban sólo una pequeña parte de las diferencias de ingresos entre los trabajadores con título universitario y secundario (Morduchowicz, 2004).

Para Blaug (1983) esto viene a plantear una segunda generación de los teóricos del capital humano o de la economía de la educación. Estos autores van a tener más reparos y cierto escepticismo acerca de la capacidad de las políticas educativas para modificar la distribución del ingreso. Para estos autores no es posible estimar las remuneraciones adicionales que van a obtener los trabajadores en función de su educación. En la dinámica del mercado también

²² Gil Villa (1995; 1) plantea objeciones al respecto de entender al estudiante como un actor racional “en busca de una inversión que rentabilice sus posibilidades sociales y económicas futuras”

²³ La acción estratégica vienen a designar una ampliación de la acción teleológica e implica la noción de maximización de utilidad y expectativas de utilidad.

aparecen otros concionantes estructurales como la demanda, la variación de precios, la evolución tecnológica, etc.

En la tradición marxista se critica a esta teoría ya que asumen que es un intento más de la teoría económica neoclásica en eliminar la noción de clase social del análisis.

Los atributos del trabajador, que son valorados por los empleados y que, por tanto, constituyen "capital humano", no se limitan a las cualificaciones técnicas y a las capacidades productivas abstractas. En concreto, los atributos de clasificación como la raza, el sexo, la edad, el origen étnico y las credenciales formales, considerados frecuentemente como irrelevantes dentro de la lógica de la producción capitalista, se usan para fragmentar a los trabajadores y reducir la formación potencial de coaliciones dentro de la empresa (Bowles y Gintis, 2014; 223)

Es posible cuestionar que la adquisición de herramientas, como por ejemplo las del sistema educativo, resulte un mecanismo igualador. Según Blaug (1983) el sistema educativo forma en un sector los "soldados de infantería" y en otro (especialmente la enseñanza superior) forma a los "tenientes y capitanes" de la economía. Según Bowles y Gintis (2014) se trata de una manera de control social para mantener la estabilidad del sistema capitalista, al tiempo que la estructura de oportunidades generada socialmente se asuma y se procese de forma individual: una subjetivación de los problemas sociales.

Un trabajo reciente elaborado por Vanina Van Raap (2010) ha trabajado en relación al tema de educación (pensando en clave de capital humano) y las políticas sociales vinculadas al acceso al mundo del trabajo. La hipótesis central de la autora sostiene que

"trayectorias laborales de los jóvenes se encuentran asociadas a factores estructurales que son propios de las características que asume el régimen social de acumulación de la Argentina, en donde opera de manera persistente una estructura socio-ocupacional segmentada que genera oportunidades diferenciales según posicionamientos sociales" (Van Raap, 2010; 15)

Para la autora el propósito que orientó su estudio era "demostrar que las políticas centradas en la capacitación laboral basadas en los supuestos del capital humano trasladan al plano individual problemáticas de carácter estructural." (Van Raap, 2010; 110).

Por último en este apartado, resulta relevante asumir una definición que resulte operativa para los fines del trabajo que se pretende desarrollar. En el análisis que efectúa Giménez (2005) para la CEPAL, titulado "La dotación de capital humano en América Latina", se avanza en organizar algunos elementos de la teoría del capital humano, en principio, algunas cuestiones



que quedan como autoevidentes (cosa sobre la que se regresará más adelante, en otro apartado). Por otra parte, existe en la literatura especializada homologaciones que no aportan a la comprensión: por ejemplo capital humano y educación formal; dejando por fuera un conjunto de elementos que resultan significativos. El autor propone un indicador acerca de la dotación de capital humano, en el cual se considera la educación tanto formal como informal y agrega que es necesario tener en cuenta la salud y la experiencia.

“Se considera que el capital humano puede tener un origen innato o adquirido. El capital humano innato comprende aptitudes de tipo físico e intelectual, que pueden verse modificadas debido a las condiciones de alimentación y salud. El capital humano adquirido se irá constituyendo a lo largo de la vida de los sujetos, a través de la educación formal, de la educación informal y de la experiencia acumulada. Estos tres tipos de formación adquirida van a condicionar la instrucción laboral y el sistema de valores de los sujetos, que determinarán, junto a las aptitudes innatas, su rendimiento en el trabajo.” (Giménez, 2005; 106)

2. POBREZA Y CAPITAL HUMANO.

En esta dirección, las políticas sociales que se comenzaron a diseñar a partir de fines de la década del '80 en Argentina y la región, comenzaron a portar tres criterios fundamentales: focalización, descentralización y participación (Grassi et al, 1994). Para las autoras esto fue un embate contra las políticas universalistas desarrolladas los últimos 40 años. De manera que, como se verá más adelante, se comienza a plantear dentro de estas políticas cuestiones como la transferencias monetarias y la capacitación. La capacitación aparece como una manera de generar habilidades para poder competir en el mercado de trabajo de parte de los sectores vulnerables de la sociedad: la población objetivo.

Adelantado y Scherer (2008) retoman el planteo de Alonso y plantean la idea de desmaterialización, individualización y fragmentación progresiva de los derechos sociales.

“Desmaterialización porque las políticas universales han girado hacia políticas focalizadas en grupos, franjas sociales y segmentos excluidos de los mercados de trabajo, que sustituyen derechos sociales y económicos por medidas de apoyo asistencialista. Asimismo, la empresarialización y provisión privada de servicios de bienestar se han integrado en el circuito económico de forma que muchos derechos sociales se están tornando mercancías. El voluntariado social ha visto crecer su espacio frente a la deresponsabilización del Estado y, con ello,



una potencial merma de los derechos al hacer depender las necesidades de una persona de la voluntad de otra sin el suficiente amparo jurídico” (2008; 121)

Este criterio de “población objetivo” resulta central en esta construcción de la noción que el Estado llegue a aquellos que lo necesiten. Es decir que hay una supremacía de la noción de necesidad sobre la noción de ciudadanía social.

“El costo social que trajo aparejado el proceso de apertura comercial y de reestructuración del aparato productivo, que se inicia desde principios de los años 80, motivó que la preocupación se desplazara hacia los síntomas de la exclusión. En el contexto de este debate –destinado a redefinir las políticas asistenciales e impulsar el desarrollo de acciones «compensatorias»– el concepto de focalización ocupó un espacio relevante y se convirtió en una herramienta cada vez más ponderada para racionalizar el gasto social.” (Candia, 1998; 4)

En el análisis de Adelantado y Scherer (2008) argumentan la debilidad de las políticas sociales focalizadas en torno a tres ejes: 1) debilitan la ciudadanía social, 2) favorecen el clientelismo político y, 3) son asistenciales, es decir que no constituyen un derecho. Para los autores las políticas sociales universales basadas en la ciudadanía social responden a una manera de procesar el conflicto social en un modelo de desarrollo que propone la industrialización por sustitución de importaciones. En este esquema tiene centralidad el trabajo: formal, masculino, jefe de familia. A partir de la década del 80 con el quiebre de este modelo se plantea las políticas sociales focalizadas como una manera viable de enfrentar la escasez fiscal. Estas son funcionales al sostenimiento al modelo neoliberal.

En el desarrollo de Ortiz Gómez (2014) al reflexionar sobre la construcción de un sujeto neoliberal, se plantea como la ética de la responsabilidad del Estado cede su lugar a una nueva ética que tiene que ver fundamentalmente con que los ciudadanos cubran los vacíos dejados, es decir, la responsabilidad individual frente a cuestiones producidas socialmente. En este sentido, los valores dominantes, o el sentido común neoliberal, asumen esto como un problema de tipo individual que se debe procesar y tratar de forma individual. Ortiz Gómez (2014) analiza esto en clave de modelo civilizatorio, retomando el planteo de Atilio Borón, que a partir de estas ideas intenta configurar una manera de organizar la vida social; es decir, el neoliberalismo como proyecto cultural.

“...el neoliberalismo puede ser entendido como una ideología que ha logrado permear diversos campos de la vida social, siendo el ámbito de la economía donde ha alcanzado su mayor influencia. Sin embargo, no se trata sólo de un modelo económico; las ideas neoliberales ejercen una hegemonía global que ha



orientado el proceso de mundialización de la economía desde la Segunda Guerra Mundial (...). Sus alcances incluyen también otros ámbitos, como el político, el social y el cultural.” (Ortiz Gómez, 2014; 169)

Diferentes autores han caracterizado que la deficiente dotación de capital humano en los hogares redundan en un mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza (CEPAL 2006, Cohen y Franco, 2006; Britto, 2006; León, 2008; CEPAL, 2009; Cecchini y Madariaga, 2010; Kaztman, 2011; CEPAL 2014). Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

“El capital humano de un país determina sus posibilidades de desarrollo y de construir una sociedad más igualitaria. La expansión del capital humano se basa en la evolución poblacional, en particular de la fuerza de trabajo complementada por flujos migratorios internacionales, y en niveles crecientes de salud y educación. Una sociedad más igualitaria requiere de un mayor capital humano, pero también de la expansión del derecho a la salud y la educación.” (PNUD, 2013; 77)

En la CEPAL (2006 y 2009)²⁴ se ha avanzado en considerar que las Políticas de Transferencias Condicionadas (PTC) tienen un objetivo a corto plazo que tiene que ver con la satisfacción de necesidades básicas mediante las transferencias monetarias, Por otra parte, se plantea que las condicionalidades (fundamentalmente salud y educación) tienen el propósito de ampliar la dotación de capital humano de los hogares.

“Los programas de transferencias condicionadas (PTC) representan una de las herramientas centrales en el marco de las políticas sociales de combate a la pobreza adoptadas por los gobiernos de la región. Son programas de carácter no contributivo que buscan aumentar los niveles de consumo de las familias por medio de transferencias monetarias —y así reducir la pobreza en el corto plazo— y fortalecer el capital humano de sus miembros para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. (...) La estratificación del capital humano de los hogares según el nivel socioeconómico está profusamente documentada y es el principal eslabón en la transmisión intergeneracional de la desigualdad, dado que

²⁴ La caracterización que realiza la CEPAL (2006; 47) sobre esto es que: “Las situaciones de pobreza condicionan las oportunidades de desarrollo que las familias transmiten de generación en generación. El bajo nivel educativo de amplios estratos de la población constituye un importante mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza. En efecto, el escaso nivel de educación y la falta de acceso a educación de calidad de los jóvenes de los estratos más pobres bloquean su principal canal de movilidad e inclusión social. Asimismo, la escasez de alimentos y el desigual acceso a infraestructura (agua potable, saneamiento) y servicios adecuados de salud redundan en un inadecuado desarrollo físico, que reduce aún más la capacidad de adquisición de conocimientos.”



el capital humano es el factor principal de las trayectorias laborales a lo largo de la vida productiva” (CEPAL, 2009; 30-33).

En un informe posterior (CEPAL, 2014) vinculan la estructura productiva con desigualdad a través de las “capacidades productivas”, es decir, mediante el capital humano. De hecho plantean que la desigualdad de “estas capacidades” (las desigualdades de capital humano) se traducen en desigualdades productivas y de remuneraciones. En este informe la comisión parece soslayar casi medio siglo de debate académico (al cual se ha remitido este trabajo sucintamente en el acápite anterior) e insiste en considerar la desigualdad como producto de las diferencias en la dotación de capital humano.

En el informe CEPAL (2015) se plantea la educación (en el mencionado informe no se menciona en ningún momento el concepto de capital humano) como una dimensión esencial para la igualdad, el bienestar de las personas y el desarrollo de los países. Se analiza en el informe el avance de la región en cuanto a la escolaridad, lo cual claramente es un dato auspicioso, pero que debe considerarse con bemoles cuando se lo correlaciona con la noción de igualdad. Los datos que plantean son los siguientes: en 2013, el 92% de la población de 15 a 19 años ya había concluido la educación primaria; en la educación secundaria, la cifra se había elevado del 37% en 1997 al 58% en 2013, considerando a los jóvenes en edad de término de dicho nivel.

Un 80% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil más rico había concluido la secundaria en 2013, mientras que en el quintil más pobre esta tasa solo llegaba al 34%¹¹. Es decir, la conclusión de la secundaria en el quintil de menores ingresos (quintil I) fue equivalente a menos de la mitad (42%) de la observada en el quintil de mayores ingresos (quintil V). De todas formas, estas cifras representan un progreso visible en comparación con la situación de 1997, cuando la relación era de apenas un 22%. De esta manera concluyen que las distancias entre los diferentes quintiles de ingresos se han reducido, pero las brechas aún continúan siendo significativas (CEPAL, 2015).

Un antecedente teórico en la sociología argentina de estas posiciones es posible encontrarlo en Gino Germani (1969) cuando expone la teoría de la modernización. Esta teoría plantea que la modernización sostenía la vigencia de procesos de cambio social fundados en etapas acumulativas de desarrollo. Partiendo de este enfoque resultó suponer que la marginalidad constituía una expresión estructural del subdesarrollo cuyo “circulo vicioso” podría ser superado siempre y cuando se desarrollaran las relaciones de mercado, se introdujeran nuevas tecnologías, se extendiera la educación, cambiaran las pautas culturales, etc. Es decir, se creasen las condiciones de “modernidad” necesarias para superar el atraso en el



proceso histórico. La marginalidad es analizada como un fenómeno multidimensional y la define como “la falta de participación de individuos y grupos en aquellas esferas en las que se supone que podrían participar” (Germani, 1960; 49)

Existen dos nociones fundamentales que se oponen a este planteo y que entran en discusión abierta con la teoría del capital humano y la economía de la educación. Por un lado la categoría de ejército industrial de reserva (Marx, 1973) y la noción de masa marginal²⁵ (Nun, 1999)

La noción de ejército industrial de reserva o superpoblación relativa sugiere que el capitalismo requiere para su funcionamiento ciertos trabajadores que sean desocupados crónicos. Si la fuerza de trabajo es considerada una mercancía, nada impide que una gran divergencia entre su precio y su valor. Estos trabajadores actúan como un freno para los salarios de los trabajadores activos en su reclamo de salarios más altos. Es decir, en la teoría marxista se plantea que la clase capitalista pagará los salarios que mantengan a la clase obrera en un nivel de subsistencia.

Sobre este asunto, es dable recuperar, como lateralidad al argumento central, el planteo de la sociedad del riesgo de Beck (1998). Si en la sociedad de clases de Marx el obrero, el compañero de trabajo era aquel que experimentaba la carga de explotación y que, en virtud de esa experiencia compartida, podía transformarse en el aliado de la revolución, en la sociedad del riesgo, el compañero de trabajo se transforma en un potencial competidor del puesto de trabajo por lo que su presencia tiñe más de incertidumbre el propio futuro.

Se podrá argumentar que, en la sociedad de clases, los riesgos también se encuentran presentes y que es posible, por ejemplo, perder el puesto de trabajo. Sin embargo, esta sería una verdad a medias ya que en la “sociedad del trabajo” (Offe, 1992) la política nos indicaba cuáles eran las aspiraciones de máximos que podíamos alcanzar debido a que no entraba en discusión el desarrollo de acontecimientos futuros. La alienación era la negación de la condición de clase de una sociedad de clases.

Nun (1999) critica que Marx en su conceptualización engloba tres modalidades de superpoblación relativa diferentes: la latente, la estancada y la flotante²⁶. El autor plantea que

²⁵ En similar línea de análisis Quijano (1977) propuso el concepto de mano de obra marginal y polo marginal de la economía.

²⁶ “Nótese, por un parte, que Marx se ocupa del capitalismo industrial en su fase competitiva y su referente empírico es la Inglaterra anterior a 1875, cuando esa fase llega a su apogeo y el capitalismo constituye todavía, básicamente, un negocio de empresarios individuales en pequeña escala, estrechamente sometidos a los avatares del mercado. Por otra parte, se trata de una época en la que el desarrollo de la máquina tendía a una progresiva descalificación profesional del obrero, destruyendo la jerarquía de trabajadores especializados propia de la manufactura. Esto hizo plausible que Marx



la marginalidad se origina en el crecimiento control y monopolización del proceso de industrialización por parte del capital extranjero. El autor refiere que “la penetración de las corporaciones transnacionales en América Latina ha creado una sobrepoblación relativa y que parte de esta es afuncional o aun disfuncional para el capitalismo” (Kay, 1991; 8-9). Lo que viene a suceder es que esta superpoblación afuncional no juego el rol de ejército de reserva ya que nunca será absorbida por el sector productivo y no es capaz de disputar espacios dentro del aparato del mercado de trabajo, por lo tanto no tienen ninguna influencia en el salario de los trabajadores.

Del Valle (2009) realiza una crítica acerca de la teoría del capital humano partiendo de la concepción de la pobreza y la desigualdad como fenómenos dinámicos relacionados principalmente a la exclusión social. El trabajo enfatiza en lo inadecuado de estas líneas de análisis para resolver el problema de la pobreza. Para el autor hay una imposibilidad de asumir que la educación tiene que preparar a los pobres para el manejo y procesamiento de información como ha postulado la economía de la educación clásica. Esto claramente está ignorado las posiciones sociales y la distribución de la estructura de oportunidades (Van Raap, 2010).

Es posible pensar que “las medidas tendientes a seleccionar a los pobres y a activar su capital humano difícilmente sean efectivas, ya que se traducen en nuevos procesos que incrementan la competencia en un escenario de escasez de recursos estatales.” (Del Valle, 2009; 229). En esta dirección, el autor concluye que las políticas de lucha contra la pobreza, específicamente las que tienen relación con la incorporación a alguna forma de inserción laboral precaria, “han hecho pasar a las personas de un estado de desocupación transitorio a una situación de transitoriedad permanente”

Por último, Agustín Salvia plantea el error de diagnóstico que implica la teoría del capital humano como principio orientador de las políticas destinadas a los jóvenes.

“(…) La teoría del capital humano supone mercados competitivos y centra sus preocupaciones en las características de la oferta de mano de obra, que presenta distintas capacidades de ‘empleabilidad’ en virtud del capital educativo acumulado. Esta línea de diagnóstico evita abordar el hecho de que las condiciones económicas estructurales, las desigualdades sociales y los cambios en la demanda de empleo son condiciones preexistentes para entender el problema del desempleo juvenil.” (Salvia, 2013; 7)

diera por supuesta una homogeneización creciente tanto del mercado de trabajo como de la mano de obra, cuya sustitutibilidad se volvía a si cada vez menos problemática. (Nun, 1999; 988)

3. CAPITAL HUMANO, IDEOLOGÍA Y NEOLIBERALISMO.

De acuerdo a su matriz de emergencia teórica, era esperable que esta categoría sea utilizada por un conjunto de actores que tiene que ver con el sector empresarial. La noción de capital humano y de recursos humanos está inscripta en la estructuración de grandes empresas como sectores específicos y relevantes. Analizar en sus dimensiones relevantes y su forma de instalación excede los objetivos de este trabajo y no es el interés que se persigue. Sin embargo, es un dato de interés considerar con está inscripta socialmente este categoría y la manera que ella se ha filtrado hacia otros sectores de una manera subrepticia y difícil de reconocer.

Como se analizado en el acápite anterior las políticas de desarrollo analizadas desde el Estado, así como las políticas sociales, en sus diferentes versiones y características llevan al capital humano como supuesto implícito o subyacente. En la literatura analizada se hace mención al capital humano como categoría y se destaca la necesidad de ampliarlo, fortalecerlo, generar dotación, etc. En todos los casos se asume como supuesto que estas capacidades y habilidades redundarán en modificar las situaciones de los sectores en situación de pobreza, desde un marcado sentido meritocrático. Se hacen todas estas consideraciones, pero no se realiza un análisis de que ha que se refiere el concepto de capital humano, mucho menos su historia, su marco político, ideológico y sociológico, sus debates teóricos no saldados, entre otras cuestiones. Se le da al concepto una entidad, un sentido autoevidente. Este problema es analizado en Bourdieu et al (2008) cuando plantea la idea de vigilancia epistemológica.

“Confrontando continuamente a cada científico con una explicitación crítica de sus operaciones científicas y de los supuestos que implican y obligándolo por este medio a hacer de esta explicitación el acompañante obligado de su práctica y de la comunicación de sus descubrimientos, este sistema de controles cruzados tiende a constituir y reforzar sin cesar en cada uno la aptitud de vigilancia epistemológica.” (Bourdieu et al, 2008:115)

La categoría se identifica con un ethos cultural que tiene que ver con las condiciones de producción del sistema capitalista en su conjunto y con el momento particular en el que se instala como principio ordenador de las políticas sociales focalizadas. La noción de la responsabilidad individual como eje que estructura las relaciones sociales.



Escriben Marx y Engels (1985) en “La ideología Alemana” acerca de la construcción y consolidación de las ideas dominantes.

“las ideas de la clase dominante son las ideas dominantes en cada época; o, dicho en otros términos, la clase que ejerce el poder material dominante en la sociedad es, al mismo tiempo, su poder espiritual dominante. La clase que tiene a su disposición los medios para la producción material dispone con ello, al mismo tiempo, de los medios para la producción espiritual, lo que hace que se le sometan, al propio tiempo, por término medio, las ideas de quienes carecen de los medios necesarios para producir espiritualmente. Las ideas dominantes no son otra cosa que la expresión ideal de las relaciones materiales dominantes, las mismas relaciones materiales dominantes concebidas como ideas; por tanto, las relaciones que hacen de una determinada clase la clase dominante, o sea, las ideas de su dominación.” (1985; 39)

En la posterior elaboración de Gramsci se plantea que las clases sociales, dominadas o subordinadas, participan de una concepción del mundo que les es impuesta por las clases dominantes (Gruppi, 1978). A esto lo denomina ideología de las clases, la cual es trasmite por diferentes canales: la escuela, la iglesia, el folclor, los medios de comunicación, el servicio militar.

“La hegemonía es esto: capacidad de unificar a través de la ideología y de mantener unido un bloque social que, sin embargo, no es homogéneo, sino marcado por profundas contradicciones de clase. Una clase es hegemónica, dirigente y dominante, mientras con su acción política, ideológica, cultural, logra mantener junto a sí un grupo de fuerzas heterogéneas e impide que la contradicción existente entre estas fuerzas estalle, produciendo una crisis en la ideología dominante y conduciendo a su rechazo, el que coincide con la crisis política de la fuerza que está en el poder” (Gruppi, 1978; 23).

Introducir la noción de capital humano en el terreno de las políticas sociales implicar considerar como opera. En esta dirección, es posible plantearla como una superestructura ideológica que marca una concepción clara sobre el mundo social, coincidente con la idea de la igualdad de oportunidades (Dubet, 2017)²⁷. Es decir, es una producción de la clase dominante para garantizar condiciones de dominio sobre los sujetos. Una subjetivación de los problemas sociales.

²⁷ Este tema será desarrollado en el próximo apartado y se lo considera indispensable para el argumento central de este trabajo.



La lógica del neoliberalismo está en la línea de esta manera de considerar las problemáticas. Como explica Alemán (2014) el neoliberalismo “diferencia del liberalismo clásico o el neoconservadurismo, es una construcción positiva, que se apropia no sólo del orden del Estado, sino que es un permanente productor de reglas institucionales, jurídicas y normativas, que dan forma a un nuevo tipo de ‘racionalidad’ dominante” (2014;1). El autor plantea entonces el carácter constructivo del neoliberalismo y no solo su parte destructiva, en el sentido que procura producir un nuevo tipo de subjetividad. Este sujeto aparece como un emprendedor o inversor de sí (Gago, 2014) que busca la adaptación, el rendimiento, la competencia.

La noción de Gago (2014) acerca del sujeto inversor de sí es relevante para este estudio. Este sujeto es el que produce el neoliberalismo. Al decir de la autora:

“...si se trata de pensar el neoliberalismo no sólo como una doctrina homogénea y compacta, es para poner el foco en la multiplicidad de niveles en los que opera, la variedad de mecanismos y saberes que implica y los modos en que se combina y articula, de manera desigual, con otros saberes y formas de hacer.”
(Gago, 2014; 18).

Es decir, un neoliberalismo ‘desde abajo’, inscripto y funcionando y diferentes instancias de la vida social, señalando el carácter poliformo que adquiere²⁸. Para Gago la “...autoempresarialidad, la autogestión y, también, la responsabilidad sobre sí. Se trata de una racionalidad, además, no puramente abstracta ni macropolítica, sino puesta en juego por las subjetividades y las tácticas de la vida cotidiana.” (2014; 10).

El capital humano puede entenderse también como una racionalidad propia del funcionamiento descrito en el marco neoliberal. Se trata de la noción moralizante desde el punto de vida de la responsabilidad individual.

“La moralización (en sus versiones diversas: solidaria, victimista, criminalizante, y/o judicializadora) se propone enfrentar el dinamismo informal (en el sentido estrictamente constituyente que le doy a este término) y plebeyo. La pragmática,

²⁸ El espacio concreto que analiza la autora en su investigación es: “un ensamblaje concreto que vincula a la feria La Salada con el taller textil clandestino y la villa (y la fiesta como forma de entrada y salida a cada una de esas situaciones). Se trata de una secuencia genealógica pero también revela una lógica de mutua contaminación, de permanentes reenvíos, de complementariedades y contradicciones. Nos interesan las trayectorias que se tejen entre la villa, el taller textil, la feria y la fiesta para mostrar los modos en que se entrometen una dentro de la otra. En la villa se renueva permanentemente la población migrante y es lugar de producción de una multiplicidad de situaciones laborales que van del autoemprendimiento, a la pequeña empresa pasando por el trabajo doméstico y comunitario, en relación de enrevesadas dependencias. Pero también en ella se ‘sumerge’ el taller textil clandestino para aprovecharla como espacio de recursos comunitarios, de protecciones y favores y de fuerza de trabajo.” (Gago, 2014; 19)



por tanto, intenta resaltar una dinámica inmanente de captación de oportunidades bajo relaciones de fuerza marcadas por la condición (pos) neoliberal.” (Gago, 2014; 305).

Es posible establecer una relación entre las exigencias emanadas por la noción de capital humano y los principios ideológicos sobre los que se asienta el funcionamiento del sistema capitalista, desde el punto de vista de las ideas fuerza que le han dado sustento a lo largo de la historia. Para Weber el espíritu del capitalismo se funda en la lógica y cosmovisión que surge con el protestantismo. De manera que está caracterizado por una combinación de dedicación permanente por la ganancia de dinero de manera lícita junto con una suerte de ascetismo que exige de cualquier derroche vinculado a los gustos personales. Una cultura del esfuerzo y de la austeridad que se introduce con un nuevo espíritu empresarial. El éxito personal estará guiado por esas conductas que resultan fundamentales. (Guiddens, 1998).

El advenimiento de las políticas sociales focalizadas o Políticas de Transferencias Condicionadas (PTC) trajo aparejado, se podría decir en la misma génesis, el estigma hacia las personas que los perciben. La focalización generó identificación y posteriormente la construcción de categorías sociales hacia quien es parte de la política. Las ideas fuerza que se fueron instalando tiene que ver con la que estas personas no tienen una iniciativa de trabajo, que son ‘vagos’, etc. Impulsado por medios de comunicación e incluso por dirigentes de la política, estas ideas fomentan la construcción de un sentido común al respecto.

Por otra parte, el trabajo aparece planteado desde una moralidad que dignifica a aquel que participa. Al contrario de las categorías del marxismo que intentan visibilizar la explotación del capital sobre los trabajadores, el sentido común dominante le da al trabajo un valor en sí mismo, un espacio de dignidad y prevalencia.

Es importante en este punto considerar en qué lugar queda la noción de ciudadanía con la que se viene trabajando en este estudio. “El concepto de ciudadanía está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular.” (Kymlicka y Norman, 1997; 2). Para los autores es necesario ver la manera que la noción fue discutida la ciudadanía por diferentes sectores, pensando especialmente en el sentido de las discusiones entre izquierda y derecha. La ciudadanía social de Marshall fue presentada por las derechas como una forma de pasividad de los ciudadanos; inspirados en la idea de responsabilidad. Lo plantean en términos de “ciudadanía responsable” que claramente tiene antecedentes en la teoría económica clásica al dar un



lugar central al mercado²⁹. Una especie de descuidadización a favor de las relaciones de mercado en lugar de la relación entre los ciudadanos y el Estado.

Para los autores, los sectores de izquierda reafirman en argumento de Marshall a favor de que la condición de posibilidad para que alguien sea miembro pleno de una sociedad es que están satisfechas sus necesidades básicas, es decir, que se desarrolle por parte del Estado de manera concreto la ciudadanía social. En este punto se hace un énfasis especial en los derechos de participación precediendo a las responsabilidades.

Las condicionalidad en la política social vienen a pretender saldar al menos en parte esta discusión. De manera subrepticia la condicionalidad se plantea como una exigencia, como un hacer algo para recibir, una suerte de devolución o de merecimiento de eso. Socialmente resulta bastante claro que es necesaria una discusión acerca de las formas de existencias legítimas, es decir, por qué sería necesario merecer algo. En otras palabras, ¿cuál es el lugar de la ciudadanía a la hora de llevar adelante la condicionalidad? Y más allá todavía ¿se deja de ser ciudadano por no ‘cumplir’ con la condicionalidad? ¿Acaso la condicionalidad ‘ciudadaniza’ a quien la realiza más que al que no la realiza?

Las políticas sociales focalizadas han sido diseñadas en el contexto que las sociedades redescubren la desigualdad (Andrenacci, 2003). En el contexto, como ya se ha analizado, que el modelo de desarrollo “hacia adentro” o que consideraba la industrialización como eje se había sido dado por terminado. Los países habían reiniciado su ciclo de endeudamiento y dependencia. Con la promesa de la modernización se cedieron los lugares centrales del Estado en la economía. Esto hizo surgir una población residual, sobre la cual había que intervenir de alguna manera desde el Estado. El diseño de las políticas sociales focalizadas consideró umbrales de subsistencia. No umbrales de dignidad de las personas. En otras palabras, los montos dispuestos no garantizan la vida digna de las personas que lo perciben, sino un mínimo, que necesariamente debe ser complementado con otro tipo de actividades. En un trabajo reciente se consideraba, desde esta línea argumental, que los ingresos de estas políticas pueden ser interpretados como una “subvención estatal a las empresas del sector informal” (Boga y Del Valle, 2015; 355).

Por último, considerar la noción de transitoriedad de las políticas sociales (Del Valle, 2009). Es decir, que las personas que están incluidas en ellas lo estarán un tiempo, ya que su

²⁹ “Esta visión de la Nueva Derecha no quedó a salvo de objeciones. Por ejemplo, la afirmación de que el crecimiento de una subclase de desempleados dependientes de los programas de bienestar es un resultado de las propias políticas sociales desconoce el impacto de la reestructuración económica global, al tiempo que es difícilmente compatible con el hecho de que algunos de los países en donde más se ha desarrollado el Estado de bienestar (en Escandinavia, por ejemplo) han registrado tradicionalmente las tasas más bajas de desempleo. (Kymlicka y Norman, 1997; 6)



situación es de anomalía en relación de las 'normales' relaciones productivas. La política social aquí despliega su potencial de capacitación para que la persona pueda disputar espacios en el medio laboral. Específicamente que pueda acceder a un trabajo formal que le permita acceder a la totalidad de la ciudadanía social.

Asumir este argumento es desconocer las condiciones de un mercado de trabajo en contracción, por un lado, y sumamente expulsivo, por el otro. En donde la capacidad para manejar información o técnicas, o la fuerza de trabajo y el tiempo de trabajo, incluso la voluntad de trabajo (es decir, la voluntad de acceder, por fin, a condiciones de explotación, pero que permiten garantizar las condiciones materiales de existencia) no son el criterio fundamental por el cual se puede o no acceder a un espacio socio-laboral. La problemática actual de la desocupación y de la precariedad laboral excede ampliamente las razones individuales³⁰. De manera que resulta de importancia visibilizar este tema. Dar cuenta y denunciar estos aspectos que se puede adjetivar como perversos del funcionamiento general de la política social focalizada. La responsabilización individual de temas y de problemas que son sociales. La subjetivación de la cuestión social, es quizás la mayor victoria que realizó el neoliberalismo sobre la totalidad de la sociedad.

El capital humano aparece como una excusa de un sistema que en su conjunto no garantiza las posibilidades para que las personas accedan a condiciones dignas de existencia. Ciertamente, los niveles de exclusión son moralmente insostenibles y parafraseando a Offe es penoso pero importante afirmar que:

“...la exclusión no es un problema sino una situación con visos de fatalidad. La exclusión no es un problema porque la inclusión con garantías mínimas de derechos no es una solución realista y, por tanto, algo que pueda responsablemente fijarse como objetivo. De nada sirve cubrir esta situación dolorosa y fuera de control con capas de pomada todo lo gruesas que se quiera de la retórica socialdemócrata sobre la inclusión social. Tendremos que hacernos cargo a largo plazo de una situación en la que una gran parte de los miembros de nuestro mundo no va a encontrar acomodo en relaciones sociales y laborales 'normales'.” (Offe, 1992; 52)

4. EMPLEABILIDAD: ENTRE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA IGUALDAD DE POSICIONES.

³⁰ Sobre este tema ver el desarrollo conceptual de Meschini y Ciappina (2017)

Por último para este capítulo, se pretende precisar una conceptualización de la idea de empleabilidad, para posteriormente articularla con la noción igualdad con la que trabaja Francois Dubet (2017), en las dos dimensiones de abordaje que propone su argumento: igualdad de oportunidades e igualdad de posiciones.

4.1. Acerca de la noción de empleabilidad

En este punto es importante recordar el valor que adquiere en las sociedades contemporáneas al empleo. No ya desde la explorada noción de sociedad salarial presente en Castel, sino desde las mutaciones que se han desarrollado en la manera que se entiende en general el trabajo.

En este sentido, el trabajo es un producto de la Modernidad. La noción de trabajo sólo fue posible a condición de los cambios que dieron origen a la sociedad moderna. Por ello, es recién desde el siglo XVII que comienza, poco a poco, a rescatarse el valor del trabajo resaltando sus virtudes sociales y políticas

“...A partir de entonces, se observa la elaboración de una representación nueva de la relación entre los hombres y el mundo. La sociedad no se considera ya como la obra de Dios que delega en el rey su dirección sino que comprende fracciones, divisiones en las cuales puede situarse el origen de las relaciones de dependencia que los individuos tienen con el trabajo...” (Jacob, 1994: 46).

Pero la actual concepción del trabajo provino de la economía política cuando los fisiócratas introdujeron métodos cuantitativos para la medición del coste del trabajo. Posteriormente los estudios de Adam Smith, contribuyeron de manera definitiva a la visión economicista del trabajo en la medida que fundó un discurso moral de justificación del mismo entendido fundamentalmente en términos económicos.

Así, comenzó a ser considerado como una forma de ganarse la vida y era visto exclusivamente como una actividad económica con la cual, la modernidad, alcanzaba a afirmar aún más la idea que

“... el hombre es lo que hace, (...) por tanto, debe existir una correspondencia cada vez más estrecha entre la producción, mejorada en su eficiencia por la técnica, la tecnología o la administración y la organización de la sociedad regulada por la ley y la vida personal, animada por el interés, pero también por liberarse de todas las coacciones...” (Touraine, 1993: 13).



Se ha dicho que el 'proyecto político de la modernidad se hallaba subordinado al económico' (Polanyi, 1989), por ello no es sorprendente que la economía haya dado el fundamento para la actual concepción del trabajo cuya formulación provino de la ilustración escocesa que contribuyó al pensamiento económico por medio de vincular las ideas de riqueza a la de producción. "...El descubrimiento de la economía fue una revelación revolucionaria que aceleró la transformación de la sociedad y el establecimiento de un sistema de mercado..." (Polanyi, 1989: 199).

A diferencia de la 'sociedad tradicional agraria' con el mundo moderno y la revolución industrial, la riqueza no provenía más de los intercambios comerciales dentro de un mundo de recursos limitados sino que se vinculaba con la producción de valores de cambio y plusvalía por lo que la extensión de la noción de producción se adaptó perfectamente a las exigencias de la nueva ideología que nació con el capitalismo presentando como indicador eficiente del progreso la simple multiplicación de mercancías recogida en la renta, el ingreso o el producto nacional.

Al vincular la noción de riqueza con la idea de producción, Adam Smith, resaltaba la importancia del trabajo como valor supremo y como principio ordenador de la sociedad con lo cual ubicaba al productor en un lugar privilegiado dentro del ámbito económico. El trabajo se establecía como medida de valor. Por medio de éste, el valor se incorporaba al bien permitiendo la medida y la comparación entre diferentes mercancías. La idea abstracta de valor quedaba unida a la idea abstracta de cambio. El trabajo concreto pasaba a ser una prestación medible, intercambiable como los demás bienes y, la fuerza de trabajo quedaba reducida a una mercancía. Como tal, 'se desenvuelve en la esfera pública; se destina al uso de otros; se vende como cualquier mercancía; se realiza en un tiempo medible y buscando los mejores rendimientos' (Gorz, 1995: 181-182).

La idea del trabajo como una actividad desplegada con vistas al intercambio mercantil transformó a la actividad del hombre en objeto del cálculo contable. Éste modelo de trabajo, que perdura hasta la actualidad, fue acompañado por una ideología y una ética que elevaron la dedicación y la consagración del hombre al trabajo como una de las más loables virtudes.

El trabajo pasó a ser visto como un medio para alcanzar la prosperidad social y se transformó en un deber moral, una obligación y una forma de promoción social con la que la modernidad esperaba, o por lo menos prometía, que se lograría en el futuro alcanzar (quizá por la obra de la mano invisible del mercado) la igualdad y la felicidad entre los hombres.

En el ideario de la modernidad encontramos la noción de una sociedad apoyada en el mercado que prometía una igualdad formal realizable sobre la base de la libertad y la



propiedad privada y, en este contexto, se creyó que el mercado sería el medio por el cual se alcanzaría la paz social y el progreso indefinido.

Definido el trabajo como actividad y deber propio del hombre, la modernidad construyó su propio escenario de interacción social, el mercado. Este es el punto de partida, lo que podríamos denominar, la base sociológica de la economía política moderna y, para su desarrollo, se apoyó en una narrativa simbólica que sacralizó la idea de 'prosperidad del género humano' a partir de derivarlo de las emociones –pasiones -.

Como podemos notar, la modernidad se concibe así misma como "sociedad civil mercantil" (Smith, 1997: 55) en la que los encuentros sociales se orientan al intercambio de mercancías en virtud del cual los individuos, desde el ejercicio de la más plena libertad y sin ninguna autoridad exterior a su conciencia (Iglesia, Estado, etc.), dan salida a su interés económico al tiempo que, colateralmente, el orden social se robustece. Es decir, la perspectiva productivista y comercial impregna una forma de 'ser' y 'hacer' basada en el convencimiento que toda acción económica está por sí misma orientada hacia el bien, (y) posee un carácter moral que le es especial.

De acuerdo con la investigación realizada por Spinosa (2005) la idea de empleabilidad se posiciona con fuerza a partir de las dificultades que fueron surgiendo en la institución principal de las políticas económicas keynesianas: el pleno empleo. Cuando comienza a modificarse la estructura central de la manera de acceder y mantenerse en el mercado de trabajo, también aparece (adelantado por los organismos internacionales especialmente) esta noción de empleabilidad. Al ganar lugar una concepción neoliberal del trabajo se plantea la hipótesis de

"de la posibilidad de competencia perfecta y en la libertad de elección de individuos que gozan de información plena para decidir sus acciones de modo de maximizar sus beneficios y minimizar sus pérdidas (...) La noción de empleabilidad entonces es concebida en este marco como la capacidad de los sujetos de formar parte de esta relación de intercambio." (Spinosa, 2005; 5).

El capital humano se refiere a la capitalización subjetiva de herramientas útiles para disputar en el mercado de trabajo. Esta noción encara desde su reverso la misma idea: que cada individuo sea empleable a partir de acumular las condiciones lo que hagan útil y valorable. Desde luego, cuanto más útil y más valorable su participación y su grado de inserción portará elementos materiales y simbólicos más tentadores.

"Desde otra perspectiva económica, la empleabilidad es definida como 'la probabilidad que tienen las personas desocupadas de encontrar un empleo en un período dado' (...) En este caso, la empleabilidad es concebida como un contrario



de la vulnerabilidad, entendida como la capacidad de quedar desempleado. Para quienes tiene empleo, el grado de 'vulnerabilidad' expresaría el mayor o menor riesgo de perderlo e inversamente, para los desocupados, la "empleabilidad" daría cuenta de la probabilidad mayor o menor de encontrar un empleo." (Spinosa, 2005; 6)

La matriz es similar, si no la misma en cuanto la noción de capital humano, solo que plantean reversos diferenciales. El caso es que se analizan las problemáticas sociales de empleo desde una perspectiva únicamente individual; en ningún momento aparece la cuestión central de los 'stocks' relacionados con el empleo y las tasas de acceso a los empleos y las calidades de los mismos (en términos de garantías de los derechos laborales elementales).

4.2. Justicia social: entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de posiciones.

El debate en torno a la mentada inclusión social en general se da bajo dos paraguas superpuestos o consecutivos. El primero de ellos es el de la desigualdad y la aceptación de las mismas como parte de una fatalidad de las sociedades contemporáneas. A modo de digresión, puede ser lacónico, pero esta fatalidad es parte constitutiva de las sociedades capitalistas: la desigualdad es un elemento central de la manera en la que se distribuye en producto socialmente generado.

Estudios clásicos como el de Weber (1984) en relación al espíritu del capitalismo, a partir del mundo de la religión, y estudios más recientes como el de Boltanski y Chiapello (2002) a partir del mundo de las empresas, han intentado indagar en los orígenes, en la ideología y en la forma central de funcionar del capitalismo; fundamentalmente desde los sujetos y que lo producen y son producidos por él. El denominador común que aparece en estos y otros estudios son las profundas desigualdades sociales que se generan en esta forma de organización social.

El segundo, tiene que ver con la aspiración a una igualdad en toda la sociedad. El ideal de una justicia social. Lo inaceptable e ignominiosas que resultan las condiciones de existencia de amplios sectores que forman parte de la sociedad. La concepción de igualdad formal convoca a encontrar formas de superar estas situaciones que se plantean de forma estructural.



Sin embargo, la manera de alcanzar la justicia social se encuentra con una discusión entre dos modelos que proponen dos formas de sociedad completamente distintas: la igualdad de oportunidades y la igualdad de posiciones.

La igualdad de posiciones para Dubet (2017) es el fundamento central de los derechos sociales, por lo tanto de la intervención del Estado Social. De manera que mediante la consolidación de servicios públicos se reducen las inequidades propias de estas sociedades. "(...) El movimiento hacia la igualdad ha consistido sobre todo en asegurar las posiciones ocupadas por los trabajadores gracias al derecho a la huelga, a la atención médica, al ocio, a la vivienda, a la jubilación, etc." (Dubet, 2017; 23). Se trata fundamentalmente de proteger los salarios y asegurar los riesgos que tienen los trabajadores y sus familias. Este modelo va a fundar las bases de la idea del Estado Social relacionada con la idea del seguro social: el trabajador como actor a proteger.

La igualdad de posiciones (...) ha estado dominada por la tensión entre dos grandes tendencias. La primera consiste en reducir las distancias, mientras que la segunda se dirige más bien a fijar posiciones y a asegurarlas, lo que es una manera indirecta de producir igualdad" (Dubet, 2017; 26).

El modelo de igualdad de oportunidades se encuentra actualmente mucho más en boga. Sin embargo, es sumamente relevante descifrar que tipo de sociedad subyace en él. Este modelo parte de lo que el autor denomina una ficción estadística, la cual viene a indicar que para cada generación están disponibles todas las posiciones sociales. De manera que la tarea no se trata tanto de asegurar las posiciones de las que disponen los actores, sino que dispongan de las herramientas para acceder a ellas. El único objetivo de la intervención tiene que ver con garantizar las mismas condiciones iniciales o 'de largada'. Esto supone que "la herencia y las diferencias de educación están abolidas para el mérito de los individuos produzca, por su solo, desigualdades justas" (Dubet, 2017; 55).

Hay en este modelo una modificación fundamental de lo que se entiende por sociedad y por las relaciones de solidaridad que la integran, es un regreso al individuo que solamente se preocupa por él y por sus intereses enfatizando por un lado la idea del *self-made man* y, por otro lado, la noción de competencia permanente entre los individuos.

"La pareja formada por los explotadores y los explotados se ve progresivamente sustituida por la pareja de los vencedores y los vencidos. Pero para que los primeros merezcan su éxito y gocen plenamente de él, es necesario que los segundos merezcan su fracaso y sufran el peso de éste (...) Cuanto más promete igualdad, más culpabiliza a las víctimas" (Dubet, 2017; 82).

Resulta paradójico que el modelo dominante en la actualidad para considerar las intervenciones en lo social tenga que ver con la igualdad de oportunidades. Ya resulta casi inexistente encontrar argumentos que le den visibilidad de las condiciones estructurales de producción de la desigualdad. Este modelo se plantea como un paliativo para que los sectores 'que no están integrados' puedan realizarlo. Lo límites de este modelo es que la integración se plantea siempre mediante el mercado de trabajo, que es, en su funcionamiento estructural expulsivo. El modelo de igualdad de oportunidades está directamente vinculado con las nociones que se trabajaron en este capítulo. El capital humano como forma de asegurar la empleabilidad para indicar de forma implícita que, de acuerdo a este modelo, quien haga los 'méritos' suficientes para adquirir las herramientas que el mercado requiere, tendrá los beneficios de acceder a diferentes posiciones sociales, asociadas a la movilidad social ascendente.

Cabe destacar que este modelo surge como una respuesta al agotamiento de la oferta política que postulaba el modelo de igualdad de posiciones. Es decir, destaca los elementos conservadores que existen en la base conceptual de ese modelo, ya que el mismo asegura posiciones a partir de conservar la existencia del hijo de obrero como obrero. Al contrario, la potencia de la igualdad de oportunidades es que parte de una promesa que tiene que ver con que cualquier sujeto puede acceder a cualquier posición que esté susceptible de ser tomada en la sociedad. Según Dubet esto postula un nuevo contrato en el contexto que las posiciones se vuelven cada vez más escasas; es decir, aparece la representación de que habrá que disputar las pocas posiciones que existen (o que quedan).

Por último, Dubet plantea la prioridad por la igualdad de posiciones ya que es el único de los dos modelos que permite modificar (o al menos morigerar) las estructura de desigualdades. En este modelo se vuelve posible la movilidad social.

“La igualdad de posiciones deber ser prioritaria porque engendra una sociedad menos cruel que la igualdad de oportunidades. El modelo de las oportunidades se impone cuando las posiciones deseables son escasas y cada uno tiene el derecho, el deber y la obligación de pelear para intentar ocuparlas” (Dubet, 2017; 104)

En el análisis de Bourdieu y Passeron (2003) se ponen en debate el lugar que tiene la educación como institución que propende a reducir las asimetrías sociales, es decir, en la terminología aplicada en este apartado: se trata de una institución que propende a la igualdad social. En su trabajo argumentan que las instituciones escolares proporcionan los títulos educativos a quienes ya están en una posición privilegiada dentro de la estructura social, por lo tanto su acción legitima las desigualdades sociales. Se trata de un mecanismo de elección



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE MAR DEL PLATA
.....



Facultad de
Ciencias de la Salud
y Trabajo Social

de los elegidos que escenifica condiciones de justificación y aceptación sumisa de la selección social.



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE MAR DEL PLATA
.....



Facultad de
Ciencias de la Salud
y Trabajo Social

Capítulo IV

JUVENTUD Y PENALIDAD

7. HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS JUVENTUDES.

La juventud³¹, generalmente, ha sido definida desde diferentes enfoques: biológicos, psicológicos, pedagógicos y demográficos. En términos sociológicos, la juventud es analizada como una construcción histórica asociada a la prolongación de la vida escolar y a la democratización de la educación.

La Organización de las Naciones Unidas define a la juventud como 'la población que se encuentra entre los 15 y 24 años de edad'. Es decir que subsumen el criterio de juventud únicamente a la variable edad. Este planteo invisibiliza la heterogeneidad de la juventud. Por lo tanto, resulta más atinado plantear el término juventudes en lugar de juventud. Visualizar la heterogeneidad de la juventud, más allá de su aspecto generacional y como actor social, se constituye en un aspecto también importante al analizar su situación. Es decir, hay una relación de las diversas concepciones de juventud no sólo en relación a la historia sino también vinculada a la peculiar posición que ocupan en la estructura social y a las diversas situaciones que puedan vivenciar en el tránsito a la vida adulta. (Mazzola, 2012).

En este sentido, juventud es una noción que es preciso problematizar ya que constituye una de las bases de este análisis y, en realidad, su constitución con grupo social específico es reciente. Diferentes estudios (Philibert y Wiel, 1998, Stern y García, 2001; González Garza, 2005; Caballero Hoyos, 2006; Hopenhayn, 2005; Balardini, 2000) han coincidido en que tanto la noción de juventud y como la de adolescencia son nuevas para la humanidad. Por lo tanto esta etapa de la vida humana representa un problema de gobernabilidad específico sobre el cual se plantean mecanismos y dispositivos.

Margulis afirma que (2000: 11):

“conviene ya señalar las limitaciones del concepto juventud: esa palabra cargada de evocaciones y significados, que parece autoevidente, puede conducir a laberintos de sentido si no se tiene en cuenta la heterogeneidad social y las diversas modalidades como se presenta la condición de joven. Juventud es un concepto esquivo, construcción histórica y social y no mera condición de edad. Cada época y cada sector social postula formas de ser joven (...) Diversas situaciones sociales y culturales, históricamente constituidas, intervienen en las

³¹ Como se verá más adelante, la ley 13.298 habla de promoción y protección de los derechos de niño para englobar allí, a niños, niñas, adolescentes y jóvenes. La ley de responsabilidad penal juvenil, se refiere específicamente a los jóvenes. Es ese el motivo por el cual no se incluyeron en esta parte del análisis estudios sobre niñez y adolescencia.



maneras de ser joven, en los modelos que regulan y legitiman la condición de juventud”.

Siguiendo a Hopenhayn (2005) definición y categorización social de la juventud como grupo o agregados de personas que comparten características comunes, no tiene larga data. En este sentido, sostiene que

“(...) en sociedades pre modernas, el tránsito de la infancia a la adultez estaba garantizado por la eficacia de ritos de pasaje reconocidos por todos los miembros de una comunidad. El rol reproductivo de las mujeres y el rol productivo de los hombres en la sociedad patriarcal tradicional era asumido cuando las capacidades fisiológicas así lo determinaban”. (Hopenhayn, 2005; 135)

La juventud como categoría social, resultaba muy difusa o incluso no existía. Por lo tanto, la idea de juventud es una noción reciente en la humanidad y tiene que ver con una suerte de moratoria social. Existe una disociación construida culturalmente entre la madurez en términos biológicos y la madurez en términos sociales. Un ‘limbo funcional’ en donde el sujeto no es ni niño ni adulto (Hopenhayn, 2005). Para Reguillo Cruz (2000) para descifrar la categoría de juventudes es necesario considerar que “...los jóvenes constituyen un universo social cambiante y discontinuo, cuyas características son resultado de una negociación-tensión entre la categoría sociocultural asignada por la sociedad particular y la actualización subjetiva que sujetos concretos llevan a cabo a partir de la interiorización diferenciada de los esquemas de la cultura vigente” (2000: 50).

Por todo esto la juventud es una categoría moderna, vale decir, que pertenece a un tiempo histórico en que los rituales de pasaje se diluyen, el tránsito hacia la adultez se hace más largo, disociando la madurez sexual de la madurez social, y las transformaciones en todas las esferas de la vida hacen que la generación nueva ya no se restrinja a reproducir la vida de la generación precedente. Gojzman sostiene que la juventud es un producto histórico resultado de relaciones sociales, relaciones de poder, relaciones de producción que generan este nuevo actor social. “La juventud es un producto de la sociedad burguesa, de la sociedad capitalista y los jóvenes son agentes de un proceso esencial a toda sociedad que consiste en la reproducción social de la misma”. Antes, la juventud no existía” (Balardini en Gojzman, 2010).

Para Hopenhayn (2005; 137) la noción de capital humano estará relacionado con la de juventud que ya que: “cuanto más tiempo los jóvenes se dediquen a adquirir conocimientos útiles (...) tendrán mayores oportunidades de bienestar futuro”. Pero en este punto es muy importante retomar que la juventud es un concepto cargado de opacidad, ya que en el mismo



rótulo contiene a un conjunto social sumamente heterogéneo. Vale decir que no será igual la vida y las relaciones familiares, laborales, educativas, etc. que tendrán los jóvenes urbanos y los jóvenes rurales, o los jóvenes de estratos medios o medios altos y los jóvenes de barrios periféricos o de villas o asentamientos. La estructura de oportunidades de ambos sectores para ejercer esta moratoria será completamente distinta. Vale decir que esta moratoria aparece como un derecho a resguardar lo las sociedades, a menos desde el punto de vista discursivo de que sociedad resultaría deseable en la escala formal. Sin embargo, estos 'esfuerzos retóricos' poca entidad tienen en el plano empírico. Como demuestra el trabajo de Semán y Ferraudi Curto (2016) las brechas entre los sectores populares y el sector socioeconómico alto son amplias. En 2013 el 46 % de los jóvenes de los sectores populares de entre 20 y 22 años había terminado el secundario, mientras que el nivel socioeconómico alto lo había finalizado el 83%. En igual sentido, los sectores populares acceden a la universidad en una proporción diez veces menor que las clases medias y veinte veces menor que las clases altas.

En el citado estudio de Hopenhayn (2005) sobre las juventudes en América Latina, se señalan este y otros problemas que el autor plantea en términos de 'paradojas'. El autor arguye que son las siguientes paradojas las que aquejan a las juventudes: 1) más acceso a la educación y menos acceso al empleo, es decir, una devaluación educativa (es necesario estudiar más para los mismos espacios laborales), 2) más acceso a la información y menos acceso al poder, 3) más destrezas para la autonomía y menos posibilidades de materializarlas, 4) mejor provistos de salud, pero menos reconocidos en su morbimortalidad específica, 5) más cohesionados hacia adentro, pero más segmentados en grupos heterogéneos, y con mayor impermeabilidad hacia afuera, 6) más aptos para el cambio productivo, pero más excluidos de él, 7) mientras se expande el periodo juvenil como fase de moratoria vital, tiende reducirse la proporción de jóvenes, 8) se han reducido las tasas de hijos pero se mantienen altas las de embarazo adolescente, 9) la creciente desproporción entre consumo simbólico y consumo material, 10) autodeterminación y protagonismo de un lado y precariedad y desmovilización por el otro (Hopenhayn, 2005).

De esta manera, que este conjunto de paradojas asociadas a la juventud plantean nuevos problemas de gobernabilidad. La idea de seguridad en Foucault (2006) viene a plantear la utilización de hechos de la realidad como "(...) punto de apoyo (para) hacerla actuar, hacer actuar sus elementos en relación recíproca (...). La seguridad sin prohibir ni prescribir tiene la función esencial de responder a la realidad de tal manera que la respuesta la anule, la limite, la frene o la regule." (Foucault, 2006; 69). En esta dirección, la regulación de la niñez y la



adolescencia se plantea en dos sentidos diferentes. En primer lugar, es asistencial y tiene que ver con el cuidado integral de la infancia mediante programas, proyectos, hogares, instituciones., profesionales, etc. Bajo el concepto de cuidado se esconde una tecnología de regulación que apunta a preparar las calificaciones indispensables para ser fuerza de trabajo útil para disputar espacios en el mercado de trabajo. El segundo aspecto es el procesal penal y tiene que ver con la ejecución de la sanción que se entiende en general como normalizadora, la sanción con efectos terapéuticos.

En los próximos apartados se planteará un recorrido (teórico e histórico) acerca de cómo se fue constituyendo la actual manera de abordar desde el Estado la temática de la niñez y la adolescencia y cómo se estructuró la ley penal juvenil.

8. NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

En este apartado es menester tener en cuenta el proceso de hechura de las políticas públicas referidas a la niñez y la adolescencia, se pretende analizar el proceso de implementación de un cambio de doctrina en la manera de concebir las cuestiones relativas a la niñez y la adolescencia.

En el año 1994 tomó rango constitucional la Convención Internacional de los Derechos del Niño aprobada cuatro años antes. Sin embargo la legislación nacional se adecuó a eso recién en septiembre del año 2005 con la sanción de la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Estas reformas trajeron aparejada una concatenación de cambios normativos que generaron el marco de la “Doctrina de la protección integral”.

El sistema penal juvenil se vió modificado sustancialmente pero no de manera lineal. Hasta el momento el control socio-penal juvenil, se basaba en la Ley de Patronato (Ley N°10.903) de 1919, diseñada por el médico Luis Agote. Este marco legal establecía que los jueces debían disponer preventivamente del menor de 18 años, que se halle “material o moralmente abandonado o en peligro moral acusado o como víctima de un delito”³².

³² La Ley Agote o de Patronato funcionaba con el explícito paradigma de la infancia desviada. El artículo 21 describe la situación de riesgo moral y material: “(...) se entenderá por abandono material o moral o peligro moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego o con ladrones o gente viciosa o de mal vivir, o que no habiendo cumplido 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos, o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud.” (Ley 10.903)



La ley Agote de 1919 estableció el funcionamiento del patronato de la infancia que instrumentaba una determinada manera de concebir la niñez. Se trataba de un control de esta categoría social mediante la tutela del menor en la denominada situación irregular. Esto es, identificar determinados niños que se encontraran en riesgo y retirarlos de la potestad de la familia para ser protegidos bajo la tutela estatal. Cillero Bruñol plantea que: “las leyes de menores, a diferencia de lo que aparentan, no se estructuran a partir de la legítima diferenciación jurídica entre adultos y no-adultos, sino en una radical separación de dos tipos de infancia: la que tiene sus derechos satisfechos debido a la protección familiar, y aquella que no los tiene” (en López, 2011; 101).

La sanción de Ley 26.061 plantea la obligatoriedad de la aplicación de los derechos del niño en el territorio nacional. Define las obligaciones y responsabilidades del Estado, la familia y la comunidad en este sentido y establece pautas para la conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos, define las formas de intervención estatal frente a la amenaza o vulneración de derechos de niños, creando nuevos órganos administrativos de protección de derechos a nivel nacional y federal. En la Provincia de Buenos Aires se sancionó la ley 13.298 para promoción y protección integral de los derechos del niño y la ley 13.634 que establece el Fuero Penal Juvenil que atenderá los delitos atribuidos a los jóvenes mayores de 16 y menores de 18 años de edad.

La literatura especializada sobre la temática se debate entre los diferentes elementos que posee la nueva legislación y en general se consideran los cambios realizados como un cambio de paradigma (Lopez, 2011; Fasciolo y Zeballos, 2013; Bombini, 2011; Saumell, 2011, Bustos, 2011, Beloff 2011). Resulta claro que las funciones tutelares del Estado han adquirido un carácter diferente en la normativa y consecuentemente se generó una enorme modificación del mapa institucional que trata a este sector. Por otra parte, se desarrolló un fuero penal específico para quienes son infractores de la ley penal, por lo tanto poseen las defensas jurídicas propias del derecho penal garantista.

Es amplia la crítica a los efectos reales de estas modificaciones. Lopez (2011) lo plantea como un proceso de sobre enunciación de derechos que contrasta con un paralelo aumento exponencial de violaciones sobre los mismos. Saumell (2011) refiere a este proceso como un “fraude de etiquetas que legitima altos grados de violencia institucional” (2011; 169). García Méndez (1994) habla del cadáver insepulto de la doctrina de la situación irregular. Por último se sostiene que el

“ (...) encapsulamiento jurídico descontextualizado que fetichizó la terminología de los derechos, provocando una masa hipertextual en torno a categorías como



‘paradigma de la protección integral’, ‘interés superior del niño’ y ‘sujeto de derechos’ que, a modo de efecto han sido -paradójicamente- etiquetas polifuncionales sobre las cuales se montaron diversas posturas y que también han permitido la descomposición del complejo tutelar, y la composición de un complejo de derechos” (Lopez, 2010; 33)

La instalación del tema como problema público forma parte de un proceso largo y complejo, iniciado, como se ha dicho, con la ratificación por parte del Estado Argentino de la CDN. En la Provincia de Buenos Aires, la reforma legal inicia en el año 2000 cuando la legislatura bonaerense sanciona una ley de Protección Integral de los Derechos del Niño y el Joven. Luego de dos meses la misma es suspendida por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCBA) como consecuencia de un recurso de inconstitucionalidad, de manera que se reinstaló la normativa anterior del patronato. La medida cautelar tuvo vigencia dos años hasta que la SCBA resuelva la constitucionalidad de la norma. Sin embargo a los pocos días la legislatura de la provincia suspende la ley nuevamente con un débil argumento de que no estaban dadas las condiciones para su implementación.

Se fue prorrogando la implementación de la ley hasta que en el año 2004 se sanciona (sin mediar motivos explícitos claros) la ley 13.298 de “Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños”³³. La misma avanza en la des-judicialización de las de las problemáticas de los niños de carácter socio-asistencial, considerándolas a partir de la idea de la corresponsabilidad de las familias, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, la ley es suspendida por una nueva medida cautelar a instancias de un pedido de suspensión de la Procuradora General de la SCBA. De forma paralela el Poder Ejecutivo Provincial comienza a corregir las deficiencias técnicas que daban sustento a la cautelar. Por último, en el año 2007 entra en vigencia la normativa, con el impulso de la ley nacional sancionada en 2005.

El siguiente aspecto a considerar y que se desprende del marco descrito es la sanción de la ley 13.634 que crea el Fuero de Familia y el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, en diciembre de 2006. Es decir, definitivamente se pretende separar el tipo de causas, tomando esto último los aspectos propios de los jóvenes infractores; jóvenes en conflicto con la ley penal como se comienza a utilizar a partir de esto. La aplicación de esta normativa comienza a realizarse de forma gradual a partir del 2008.

En este proceso

³³ la Ley tiene por objeto: “la promoción y protección integral de los derechos de los niños, garantizando el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos y garantías reconocidos en el ordenamiento legal vigente, y demás Leyes que en su consecuencia se dicten”.



“(…) el campo de disputa en el cual se dirimieron las reformas puede dividirse en dos grandes posiciones que, ad hoc, he dado en llamar los ‘defensivos’ y los ‘ofensivos’. Los primeros, se conforman con el conjunto de actores que resistirán activamente (a través de diferentes estrategias, tramas argumentales y recursos técnico-burocráticos) a la derogación del régimen de Patronato de Menores y, por otra parte, dentro de los ‘ofensivos’ englobaré a quienes han promovido activamente la derogación del régimen de patronato en pos de la sanción de leyes acordes al modelo de la CDN. 1). Trazada una primera y gran línea divisoria de posiciones en el campo analizado, cabría entonces señalar cuáles fueron los tres pilares o ejes de tensión que atravesaron el proceso de debate: a) cuestiones financieras públicas, en relación a los recursos económicos necesarios, b) la concepción sobre quien debe gestionar el gobierno de los niños con problemáticas socio-económicas y c) principios de legalidad y derechos. Sobre estos tres pilares ha pivotado el debate durante aquellos años, alineándose los diferentes actores en uno u otro espacio de posiciones.” (López, 2010; 44-45)

Los actores que participaron del proceso, en sus inicios tuvieron un perfil técnico, es decir, académicos, juristas, funcionarios, especialistas, entre otros. Una primera referencia en el proceso viene la ser la reforma del Proceso Penal realizada en 1997. Se moderniza la justicia penal introduciendo garantías procesales. Sin embargo, a los menos no se los alcanzó y se continuaron aplicando procedimientos propios del Proceso Penal Inquisitivo.

Recién en el año 2004 empiezan a delinear organizaciones que de manera más pujante asumen el tema como relevante y lo constituyen en sus agendas de discusión. La creación en el año 2004 del Foro por los derechos de la infancia en la Provincia de Buenos Aires reúne a actores involucrados, como trabajadores de la infancia, territoriales, organizaciones sociales, entre otros. Una presencia marcada en sostenida de la Central de los Trabajadores Argentina (CTA) que colabora de forma decisiva para la difusión de las leyes y generando un movimiento en toda la provincia (López, 2011). Esto produce condiciones de posibilidad, en términos de consenso social a la hora de considerar la agenda de la niñez, para consolidar el consenso en torno a la nueva ley y su implementación.

Por otra parte, dos actores que se caracterizaron por la resistencia al proceso son el poder judicial, por un lado, y los municipios, por otro. Quienes asumieron el costo político más alto fue el poder judicial ya que debió directamente suspender (vía medidas cautelares) las leyes en cuestión. Los motivos de estas resistencias son antagónicos: el poder judicial resiste porque comienza a perder competencias con la nueva normativa. Por otra parte, los



municipios, resisten a las leyes, porque la nueva normativa los obliga a asumir nuevas responsabilidades que implican presupuesto, competencias, reclamos, etc.

Una de las formas de destrabar este asunto fue la modificación en la ley 13.298 del carácter obligatorio hacia los municipios y adquiere un tenor la “invitación” por convenio. En segundo lugar, la transferencia de recursos de las provincias (que históricamente se había hecho cargo del asunto) hacia las intendencias.

El poder ejecutivo tuvo un rol ambiguo en este proceso. En su conjunto abarco cuatro mandatos diferentes. En el de Eduardo Duhalde que se encontraba todo en estado sumamente embrionario, aunque preparatorio de la primera y fallida norma. El de Carlos Ruckauf donde efectivamente se sancionó y se derogó la primera ley. Va a ser en la gobernación de Felipe Solá que se generó la ley 13.298 y cuando se implementó definitivamente y, por otra parte, se creó un marco regulatorio para los jóvenes en conflicto con la ley penal.

9. JUVENTUD Y DELITO.

Se ha analizado desde diferentes áreas como el derecho (particularmente la criminología), la psicología evolutiva, la sociología, la etnología, la cuestión de esta prerrogativa de dispensar “un trato desde la ciencia penal diferente al preestablecido para el adulto” (Saumell, 2011; 170). En el estudio mencionado se considera en primer lugar la capacidad de culpabilidad, aludiendo como marco interpretativo a la psicología evolutiva; la cual plantea que la teoría del delito tiene que considerar la incompleta maduración del niño, por lo tanto de sus capacidades cognitivas y volitivas.

Por otra parte, otro elemento de juicio tiene que ver, en términos sociológicos, con analizar los condicionamiento de clase caracterizan en términos generales a los jóvenes infractores que son reclutados por las instituciones de control social (Guemureman, 2002). Pierre Bourdieu plantea que

“Los condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia produce habitus, sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas de funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consiente de ciertos fines ni dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente reguladas y regulares sin ser para nada el producto de obediencia a determinadas reglas y, por todo ello,



colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta” (Bourdieu, 2007; 86)

Habitus viene a designar entonces, un proceso complejo que se adquiere mediante la práctica, mediante la interacción con el mundo social. Es un esquema abierto y no se trata de un mero determinismo, sino de un sistema de producción de subjetividad, de percepción y apreciación (valoración) de las prácticas. El habitus “permite establecer una relación inteligible y necesaria entre unas prácticas y una situación de las que el propio habitus produce el sentido con arreglo a categorías de percepción y apreciación producidas a su vez por una condición objetivamente perceptible” (Bourdieu, 1988; 99). Es posible dar cuenta de un conjunto de constantes específicas que caracterizan a los jóvenes institucionalizados en el sistema penal. Elementos que decisivamente dirimen y producen estos esquemas. La postergación en sus derechos ciudadanos, es decir, acceso a la identidad, a la salud, a la educación, a una alimentación adecuada. Por otra parte el sometimiento a violencia física y simbólica, especialmente mediática con la frecuente estigmatización de los llamados ‘pibes chorros’, aludiendo de forma genérica a los habitantes jóvenes de los barrios, en general, periféricos de las ciudades.

La violencia simbólica se basa en la sintonía entre las estructuras constitutivas del habitus de los dominados y la estructura de la relación de dominación a la que ellos (o ellas) se aplican: el dominado percibe al dominante a través de unas categorías que la relación de dominación ha producido y que, debido a ello, son conformes a los intereses del dominante. (Bourdieu, 1997; 197).

El joven en conflicto con la ley penal aparece en la escena pública como un problema político, como un *outsider*, un extraño, un marginal. Becker (2014) ha planteado el problema del desviado como una respuesta de la sociedad ante quien no opera según las reglas establecidas por el grupo. El outsider se resiste a la aplicación de las reglas sociales. Sin embargo, señala las ambigüedades que pueden surgir a la hora de considerar “qué normas deben ser tomadas como patrón para medir o juzgar un comportamiento como desviado o no” (Becker, 2014; 27). También un acto es juzgado con diferentes grados de severidad según quien lo comete y quien/quienes pueden verse perjudicados o sentirse ofendidos por el mismo. En este sentido el autor afirma que “la desviación no es simplemente una cualidad presente en determinados tipos de comportamiento y ausente en otros, sino que es más bien el producto de un proceso que involucra la respuesta de los otros” (Becker, 2014; 33).

Ante las limitaciones del esquema de regulación asistencial es resultó necesaria la incorporación de un dispositivo diferente que sea, por un lado, represivo y permita satisfacer



las demandas punitivas de reparación del daño causado por los outsiders. Por otra parte, se exige la operación de transformaciones sustanciales a nivel individual y familiar. Se apela a un repertorio de recursos institucionales que son fundamentalmente de escudriñamiento. Informes sociales, psicológicos, visitas a los domicilios, pericias psiquiátricas, evaluaciones en dispositivos de adicciones, evaluaciones educativas, entrevistas con jueces, defensores, etc. El Estado aparece como un aparato que se despliega frente al sujeto con la prerrogativa de operar un cambio en el comportamiento, sin considerar adecuadamente las condiciones objetivas de producción del delito. Según Bourdieu (2007) el comportamiento excluye la deliberación entre diferentes alternativas, más bien se trata de disposiciones objetivamente compatibles con esas condiciones, donde las experiencias pasadas juegan un papel central como 'anticipaciones del habitus'. De manera que lo que se necesita discutir es cuáles resultan ser alternativas (interpretadas como tales) para los jóvenes que cometen delitos. Es decir, que por un lado resulta central analizar los procesos de selección de determinadas conductas en detrimento de otras. Por otra parte, considerar cuáles son los costos tanto materiales como simbólicos que entrañan las decisiones. Desde este punto de vista es muy importante tener que cuenta que las instituciones emanan una serie de prerrogativas que son de orden moral, adultocéntrica y de clase media. Argumentos como lo de la cultura del trabajo, o el consumo problemático de sustancias o como la responsabilidad frente a los hechos cometidos o las víctimas, circulan y hacen que los jóvenes sean hablados por ellos. Es interesante el análisis de Kessler (2007) donde se refiere, en primer lugar las trayectorias educativas de estos jóvenes y el significado atribuido a las mismas y, en segundo lugar, la relación juventud- delito como manifestación de un proceso de más amplio atravesado por la conformación de un segmento social ubicado en los márgenes del trabajo, y caracterizado por el aumento de las incertidumbres en todos los niveles de la vida social. El autor atribuye un valor explicativo relevante no a la escasa valoración de la educación, como se ha desarrollado en diferentes ensayos criminológicos, sino a la falta de supervisión familiar. Por otra parte, plantea una escolaridad de "baja intensidad" (Kessler, 2010; 193), esto es, continúan inscriptos a la escuela, asisten de manera intermitente, pero no realizan casi ninguna de las actividades que allí se proponen.

En un trabajo posterior, el autor (Kessler, 2010) hace un análisis en torno a lo que denomina delito amateur, es decir, el delito de los jóvenes. El autor inicia su estudio cuestionando las teorías que intentaron explicar el delito hasta el momento generando relaciones causales forzadas, por ejemplo desempleo-delito o deserción escolar- delito. "La interpretación económica del delito suele conllevar un riesgo de falacia ecológica, es decir, la extrapolación



de relaciones válidas en nivel macro para utilizarlas como explicación de hechos individuales”. (Kessler, 2010; 31). Es decir, que son los mismos desempleados los que delinquen. Según el recorrido que efectúa en torno a este tipo de análisis le da mayor peso al aumento de la desigualdad que al incremento del desempleo.

Lo que se puede caracterizar como una constante es que la población con causas penales que analiza el estudio ha pasado por alguna forma de empleabilidad, a pesar de su escasa edad. Se trata de empleos ligados a tres características fundamentales: inestables, precarios y por último, el mismo tipo de empleo que sus mayores han tenido. Se trata del tipo de empleo que surgió a partir de la década del 90 en Argentina y la región (como ya se ha abordado en este trabajo). Por otra parte, existe una alternancia entre trabajo y delito, son actividades que por diferentes razones suelen convivir, de forma concomitante o alternativa.

Otro elemento relevante estudiado por Kessler es el de los primeros hechos delictivos que se comenten. El autor se sirve de las nociones de Habermas acerca de la acción teleológica, excluyendo la posibilidad de encuadrarla como estratégica. El autor considera a partir de un conjunto de reconstrucciones sobre primeros hechos delictivos la idea que no hay un cálculo de repertorios, de costos y beneficios. Además hay un elemento a destacar que tiene que ver con la cuestión de no tener “nada de perder”. Los ritos de pasaje hacia la cultura delictiva están carentes de cálculos sobre lo que puede salir mal o sobre los riesgos. Sin embargo, resulta importante tener en cuenta el carácter procesual de estos pasajes que generalmente alteran actividades legales e ilegales; puede ser trabajo o escuela, en conjunto con algunos hechos delictivos. Resulta paradójico considerar que en los relatos de los jóvenes es difícil que identifiquen con claridad cuál es este primer hecho. De manera que no se puede pensar en una iniciación como frontera que divide una etapa de otra de la vida. Las actividades se mixturán, se entremezclan, se combinan. Son signadas por negociaciones con las familias, con los grupos de pares, incluso con eventuales temores. La muerte o la cercanía con ella y la exposición física aparecen en las trayectorias de estos jóvenes como una constante.

El trabajo de Míguez (2002) alude a la idea que existe un deterioro de las comprensiones compartidas de la realidad. El autor sostiene que la carencia de consensos sociales básicos tiene efectos criminógenos. El autor también habla de la emergencia de una nueva cultura delictiva que rompe con el código clásico. En este punto aparece un asunto relevante que tiene que ver con los contexto de socialización: “es habitual que, cuando un joven comete un delito, la mirada se pose inmediatamente en su familia” (Kessler, 2010; 149). Esta mirada está carga de prejuicios y de una búsqueda de las razones últimas.



Una porción significativa de los procesos de intervención que se desarrollan por parte del sistema de responsabilidad penal juvenil (tanto en el contexto de encierro como en las medidas alternativas) tienen como eje la participación de las familias. Senatore (2015) denomina a eso proceso de prisionización secundaria. “Los efectos de la prisionización secundaria son múltiples; acentúan el poder de castigar sobre la población detenida, agudizando el grado de sumisión y potenciando la gobernabilidad del sistema.” (Senatore, 2015; 202). Lo que encubren estas estrategias es una hipótesis subyacente que no se encuentra suficientemente fundamentada: las causas del delito se hayan en la familia, debido a desestructuración, madres solas, conflictividad interna, etcétera. Es decir que se parte de un modelo de familia que no responde a lo que en las realidades cotidianas sucede. Kessler califica esto como un “tinte ideológico conservador”. El autor plantea la insuficiencia explicativa que tiene este factor y recorre la bibliografía que ha intentado analizar el tema de la influencia de las familias “no intactas” y el delito. “El consenso actual es que sólo en interacción son otros factores, determinados contextos familiares constituyen contextos donde es más probable que se desarrollan actividades delictivas” (2010; 150)

Dentro de los elementos que el autor destaca aparece un planteo fuerte que tiene que ver con que:

“Los jóvenes de nuestra investigación nacieron y crecieron durante el periodo más álgido del proceso de desestructuración del mercado de trabajo y de las protecciones sociales de las últimas décadas. Sus padres pertenecen a una generación de transición, socializada con el horizonte de una sociedad salarial que se desestructura cuando entran al mundo del trabajo (...). Por ello, aunque el trabajo se encuentra dentro del repertorio de experiencias transmitidas a los hijos, ya no aparece como una situación naturalizada ni como un destino manifiesto (...)

La conformación de trayectorias inestables: una vida conformada por una sucesión de pequeños puestos precarios, mal pagos, de corta duración, intercalados por periodos de desempleo, subempleo y hasta entrada en la inactividad producto del desaliento por no conseguir nada” (Kessler, 2010; 249)

10. ENCIERRO, DISCIPLINA Y REGULACIÓN.

Surel (2008) plantea la noción de referencial dentro de los principios que orientan la política pública. Con esto se refiere a una imagen simple o indicaciones abstractas que puede ser evocada por la mayoría de los actores, no todos dado que la política también es el resultado de disputas donde los actores más influyentes determinan la agenda. La incorporación a la



agenda pública de los derechos del niño va en esta dirección. Desde la perspectiva de Blumer (1971) los avances y retrocesos que se han analizado en este trabajo tienen que ver con una insuficiente elaboración en la etapa de legitimación del problema. No existía una sensibilización de parte de los actores involucrados acerca que sea necesario un nuevo abordaje para los niños.

Arfuch (1997) analiza este proceso complejo mediante el cual se vuelca en la prensa escrita³⁴ y en diferentes medios de comunicación una imagen de los jóvenes ligada casi exclusivamente a la criminalidad; especialmente cuando se trata de jóvenes de los estratos más humildes de la población. El joven como amenaza para el resto de la sociedad.

La implementación de estas políticas sigue estando en tensión desde un punto de vista normativo, por elementos que persisten y no tiene que ver con el marco regulatorio vigente³⁵. Por otra parte, prácticas de los efectores de la política que parecen seguir dictadas por la ley anterior, en una suerte de inercia de la acción de la política.

La normativa vigente crea nuevas instituciones, entre ellas las que están destinadas a ser instituciones totales (Goffman, 2009). Se pasan a denominar centros de recepción y centros cerrados según la situación penal del infractor. Foucault (2008) ha analizado en detalle las diferentes formas mediante las cuales las sociedades han tratado de reprimir el delito. Mediante el suplicio ejercido por el verdugo como instrumento del poder soberano, mediante el castigo ejemplificador a raíz de la ruptura del contrato social, mediante el régimen disciplinario y mediante la prisión. Goffman plantea la idea de institución total para designar a estos espacios de encierro, considerándolos como “lugar de residencia o trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente” (Goffman, 2001: 13).

El interés sobre los fenómenos de la vida aparece como novedad del siglo XIX en donde se plantea una transición que va del poder soberano de “hacer morir y dejar vivir” hacia un poder exactamente inverso que es “hacer vivir y dejar morir”; esto es, el surgimiento de la biopolítica. En primer lugar, se plantea una suerte de anatomopolítica del cuerpo humano, en

³⁴ El estudio de la autora se centra en la prensa escrita de tirada nacional (Página 12, La Nación y Clarín) y tangencialmente algunas emisiones televisivas.

³⁵ Un ejemplo de esto son los delitos cometidos por menores de 16 años (planteados por la ley como inimputables) que según la ley se tiene que tratar como causas asistenciales. Sin embargo, el artículo 64 de la ley deja lugar a que “en casos de extrema gravedad en los que las características del hecho objeto de intervención del sistema penal aconsejen la restricción de la libertad ambulatoria del niño inimputable, el Fiscal podrá requerir al Juez de Garantías el dictado de una medida de seguridad restrictiva de libertad ambulatoria, en los términos previstos por la legislación de fondo.” Evidentemente la “extrema gravedad” es un criterio discrecional del juez.



los siglos XVII y XVIII aparecen técnicas de poder que se centran en el cuerpo individual. Una tecnología del poder disciplinario (Foucault, 2010). Este pasaje tiene que ser considerado a partir de las transformaciones que se produjeron en los mecanismos de poder.

La tecnología del suplicio indicaba la respuesta del régimen monárquico sobre el cuerpo de los delincuentes, es un ritual político en cuyas ceremonias se manifiesta el poder. Es una economía de poder del soberano. Esto es: “una producción diferenciada de sufrimientos, un ritual organizado para la marcación de las víctimas y la manifestación del poder que castiga” (Foucault, 2008; 44). En esa manifestación es que se juega el eje de esta economía de poder ya el cuerpo debe ser castigado en público, el acto de justicia tiene que llegar a todos³⁶. A su vez, es un ritual político que cumple la función de restituir la soberanía que había sido ultrajada, es decir, “vengar el desprecio por la autoridad” (2008; 59)³⁷. El primer problema que identifica Foucault en esta práctica proviene de sus mismos imperativos de realización. A saber: el desenfreno punitivo y su carácter público. Esta situación tiene el germen para que se genere el rechazo contra el poder punitivo mediante el impedimento de una ejecución considerada injusta o un pedido de misericordia. Esto desafía la autoridad misma del poder soberano. Transforma el ritual que tiene como propósito realizar el poder en una instancia de debilidad manifiesta.

Un segundo movimiento en este proceso está indicado por los cambios a la hora de considerar la manera de castigar. Se plantea una justicia más sutil y un afinamiento de las prácticas punitivas. Plantea el autor que no se trata de una nueva sensibilidad al respecto sino que se trata profundamente de otra política acerca de los ilegalismos³⁸.

Hacer del castigo y de la represión de los ilegalismos una función regular, coextensiva a la sociedad; no castigar menos, sino mejor; castigar con una severidad atenuada, quizá, pero castigar con una universalidad y necesidad; introducir el poder de castigar más profundamente en el cuerpo social” (Foucault; 2008; 95)

³⁶ Según Foucault (2008) el suplicio penal cumple un papel doble ya que es una tortura que busca la verdad; interroga al acusado acerca del hecho en cuestión y hay una búsqueda de la verdad mediante la confesión, en otras palabras: produce verdad. Al mismo tiempo, impone un castigo. “El cuerpo interrogado en el suplicio es al mismo tiempo punto de aplicación del castigo y obtención de la verdad(...) El tormento es, por una parte, a la vez una medida para castigar y un acto de información” (2008; 53)

³⁷ “Hacer sensible a todos, sobre el cuerpo del criminal la presencia desenfadada del soberano. El suplicio no restablecía la justicia sino que reactivaba el poder” (2008; 60)

³⁸ Ilegalismos de bienes (robo) e ilegalismos de derechos (fraudes, evasiones fiscales etc). Para los primeros los tribunales ordinarios y los castigos, para los segundos las jurisdicciones especiales y las multas atenuadas. “La burguesía se ha reservado la esfera fecunda de los ilegalismos de derechos” (2008; 101)



Esta nueva estrategia tiene lugar dentro de la teoría general del contrato, el infractor ha roto el pacto por lo tanto la sociedad es quien se debe alzar para castigarlo, para restituir el orden.³⁹ No se trata de un acto de venganza sino de defensa de la sociedad. El problema central en ese caso es que el crimen introduce un factor de desorden al cuerpo social y la posibilidad de que se repita, se generalice si no es castigado. Se trata de “no tanto de calcular la pena en función del crimen como de su posible repetición” (Foucault, 2008; 107). Se plantea un cambio radical, el lugar donde el poder se aplica no es más el cuerpo del criminal mediante el ritual público del suplicio, sino que se trabaja sobre el espíritu: “un juego de representaciones y de signos circulado con discreción pero necesidad y evidencia en el ánimo de todos” (2008; 117). Es decir, una tecnología de la representación, el poder que castiga se oculta.

Las disciplinas aparecen entonces como el modelo de una economía calculada pero permanente. Se vale de instrumentos simples como la inspección jerárquica, la sanción normalizadora y el examen. De esta forma el poder disciplinario “fabrica” individuos, ya que tiene como función “enderezar conductas”. Los técnicos han reemplazado al verdugo plantea Foucault, y esto tiene una identificación en los procesos a los que se sujeta a los jóvenes en conflicto con la ley penal. Según se propone en la profusa retórica sobre los derechos del niño (López, 2011) y en la legislación vigente tanto el joven como su familia tienen que ser abordados por los equipos técnicos de diversas instituciones. La intervención del Estado mediante los equipos técnicos de las instituciones, las técnicas de escudriñamiento como los informes sociales, entrevistas y visitas, plantean una nueva modalidad de poder pastoral (Foucault, 1995).

Paradójicamente, el origen de esta problemática que se plantea en clave de ausencia del Estado⁴⁰ (Bruno, 2011, De Giorgi, 2006) debido a una insuficiencia en la provisión de titularidades (Levin, 2004) sufre en la instancia penal una saturación del Estado, marcando pautas y condiciones en muchos casos imposibles de cumplir. Tensión entre sujeto peligroso

³⁹ Dice Rousseau en el Contrato Social: “(...) todo malhechor, atacando el derecho social, conviértese por sus delitos en rebelde y traidor a la patria; cesa de ser miembro de ella al violar sus leyes y le hace la guerra. La conservación del Estado es, entonces, incompatible con la suya; es preciso que uno de los dos perezca, y al aplicarle la pena de muerte al criminal, es más como a enemigo que como a ciudadano. El proceso, el juicio constituyen las pruebas y la declaración de que ha violado el contrato social, y por consiguiente, que ha dejado de ser miembro del Estado. Ahora, bien; reconocido como tal, debe ser suprimido por medio del destierro como infractor del pacto, o con la muerte como enemigo público, porque tal enemigo no es una persona moral, sino un hombre, y en ese caso el derecho de la guerra establece matar al vencido”. (Rousseau, 1999; 32)

⁴⁰ En Rodríguez Castillo (2006) se puede ver un análisis actualizado y minucioso de las limitaciones teórico-prácticas que implica concebir al Estado desde un “deber ser”.



y sujeto de derechos. Entre la exigencia punitiva de la sociedad frente al delito cometido y el desarrollo como ciudadano.

Penalidad pedagógica (Fasciolo y Zeballos, 2013) que asume la utilidad de la pena y la posibilidad que la prisión sea considerada bajo el eufemismo legal de dispositivo terapéutico, en la cual se recibe ese tratamiento que rehabilita. El personal supervisor (Goffman, 2009) llevaría a cabo estas tareas, mediante tres pilares fundamentales: trabajo, educación y familia (Daroqui y López, 2012). Funcionarios de la ortopedia moral, constructores del buen encausamiento según Foucault.

Se plantea el tema de la resocialización como función de los dispositivos donde son alojados los jóvenes⁴¹. Esto supone el siguiente problema:

“en nuestras sociedades resocializar es poner al recluso en condiciones de convertirse en un sujeto activo de la sociedad, hacer de un subproletario desocupado un ciudadano provisto de un puesto de trabajo. Hoy, estamos ante un callejón sin salida, pues las alternativas a la cárcel responden al pensamiento de un sistema económico de ocupación plena, realidad social incompatible al modelo argentino y que lleva a pensar en la verdadera función aislacionista de nuestra prisionalización” (Buján y Ferrando, 1998:55-56).

En este punto Foucault propone algo central, en el régimen disciplinario aquellos sobre quienes se ejerce el poder están fuertemente individualizados, mediante vigilancias, observaciones, desviaciones. En un sistema disciplinario el poder tiende a individualizar con la norma como referencia, “el niño está más individualizado que el adulto, el enfermo más que el hombre sano, el loco y el delincuente más que el hombre normal y el no delincuente” (2008; 224). La individualización del delincuente cumple la función de “ejemplo (...) y de presión eventual sobre el proletariado” (Foucault, 2000; 64). En esta dirección el autor plantea la idea que las disciplinas funcionan como técnicas que fabrican (producen) individuos útiles⁴².

⁴¹ “El nuevo internamiento se configura más bien como (...) espacio de contención, (...) en torno a poblaciones que resultan excedentes con respecto a un sistema de producción vigente” (De Giorgi 2005:46). En este sentido, y tal como lo expresa Zaffaroni (1995), estamos ante una crisis de las ideologías “re” (resocialización, reeducación, reinserción)

⁴² La idea de ejercito industrial de reserva en Marx viene a señalar al tratamiento de la población excedente del proceso productivo; población obrera sobrante. El delincuente cumple la función social de ejemplo negativo: “si no vas a la fábrica, esto es lo que te ocurrirá” (Foucault, 2000; 64).



Las disciplinas⁴³ plantean la visibilidad como necesidad. La creación de observatorios, sencillos en apariencia o encubiertos en propósitos disimiles y hasta altruistas (sociedades de beneficencia, escuelas, profesiones que intervienen en el área social). Mecanismos como las visitas domiciliarias, como los registros, son maneras de lograr información sobre comportamientos y una vigilancia permanente.

El siguiente movimiento implica una imbricación, una yuxtaposición, entre el elemento disciplinario y otro novedoso que apunta a la población⁴⁴. No se trata de una transformación simple sino de una cuestión de complementariedad. La anatomopolítica del cuerpo humano y la biopolítica de la especie humana (Foucault, 2010) marca algunas coordenadas diferentes aunque unidas de este análisis. “La disciplina trata de regir la multiplicidad de los hombres en la medida en que esa multiplicidad puede y debe resolverse en los cuerpos individuales, que hay que vigilar, adiestrar, utilizar y, eventualmente, castigar” (Foucault, 2010; 220). Este es un ejercicio del poder sobre el cuerpo que se desarrolla de manera individualizadora. La nueva tecnología opera sobre la masa global ciñéndose sobre procesos de conjunto inherentes a la vida como el nacimiento, la muerte, la enfermedad, entre otros. No se trata individual sino masivamente.

Una tecnología disciplinaria del cuerpo y una tecnología regularizadora de la vida. Una se ciñe sobre el cuerpo, la otra tratará la población. Es decir, considerará fenómenos colectivos “(...) el poder interviene sobre todo en ese nivel de realzar la vida, controlar sus accidentes, sus riesgos, sus deficiencias” (Foucault, 2010; 224). ¿De qué manera se conectan estos dos elementos, ya que están articulados uno sobre otro? La norma hace circular de lo disciplinario a lo regularizador (cuerpo y población), es decir, permite controlar ambos órdenes. “La sociedad de la normalización es donde se cruzan (...) la norma de la disciplina y la norma de la regulación (Foucault 2010; 229). La legislación actual en materia de juventud y penalidad se ubica en este movimiento; buscan vigilancia y adiestramiento, por un lado, encuadrando ámbitos específicos de la ciudad donde la policía pone en funcionamiento mecanismos de poder particulares. Por otra parte, se ponen en funcionamiento instituciones que buscan plantear reglas a esta población, el biopoder expresando en órganos específicos de coordinación y centralización.

⁴³ El panóptico es parte de este dispositivo. Es una noción de Bentham que diseña una figura arquitectónica que adquiere usos políticos bien específicos desde el punto de vista de la vigilancia permanente, en principio de los reclusos, para luego extenderse y penetrar como modelo que es capaz de controlar a todo el cuerpo social.

⁴⁴ Entendida como “sujeto político, como nuevo sujeto colectivo absolutamente ajeno al pensamiento político de los siglos previos, la población comienza a aparecer allí con su complejidad y sus cesuras (...). Aparece en cuanto objeto, es decir, el blanco al cual apuntan los mecanismos para obtener de ella determinado efecto, sujeto que se le pide que se conduzca de tal o cual manera (Foucault, 2006; 63)



Una dificultad sustancial a la hora de considerar los efectos del encierro punitivo en jóvenes aparece con el análisis de los rasgos maestros y auxiliares que plantea Becker (2014). La etiqueta de infractor o de delincuente o, más precisamente, de 'pibe chorro', funciona como un rasgo maestro. Puede ser un joven que aprendió un oficio que es capaz de desempeñar con destreza, que conoce la ejecución de un arte específico, etc., pero el rasgo de delincuente va a dominar por sobre cualquier otro rasgo que pueda aparecer en él. "El estatus de desviado es un estatus de tipo maestro. Uno recibe ese estatus como resultado de haber quebrantado una norma, y la identificación tiene más fuerza que todos los demás (...) La desviación se convierte en el rasgo dominante" (Becker, 2014; 52-53).

Esto viene a decir, que además del origen de enclasmamiento que se configura a partir de ciertas propiedades, existen propiedades secundarias donde operan elementos como el espacio geográfico ocupado, la vestimenta, los usos particulares del lenguaje, etc. Por lo tanto, un origen social determinado implica la portación de otras exigencias sociales determinadas que suponen la ocupación de un lugar en un grupo definido o no (Bourdieu, 1988). De esta manera, la normatividad dominante indica que el adolescente es un sujeto que debe participar del sistema educativo, de ceñidos rituales etarios, de consumos de bienes culturales específicos. La contradicción de estos principios porta un desclasamiento de su origen social ya que la interrupción de la escolaridad, o el consumo de sustancias psicoactivas, o la paternidad/maternidad temprana, son esperables en un sector delimitado de la sociedad. Podemos decir que un sector claramente circunscripto territorialmente, identificado políticamente, portador de características físicas; como resabio de las teorías lombrosianas y fisonomistas⁴⁵. Estos procesos tiene como coronario el sistema penal que en su funcionamiento general y para los jóvenes en particular, considerando particularmente la extracción de clase social que predomina en el sistema penal juvenil y la demagogia punitiva (Axat, 2013, De Giorgi, 2006) que pasa difuminarse en amplios sectores de la sociedad.

Es dable calificar al sujeto que produce el sistema de responsabilidad penal juvenil como un sujeto inesperado (Carballeda, 2002; Bruno, 2013), emergente; un sujeto nuevo para la institución que se resiste a ser considerado de la manera que le fetichización de los derechos del niño plantea (López, 2011). Se trata de un fraude de etiquetas (Saumell, 2011) que plantea una retórica en cuyos moldes nadie entra, ni las instituciones con sus funcionarios y profesionales, ni los jóvenes y sus familias con sus padecimientos y postergaciones. Aporía esencial que plantea al joven como sujeto de derechos, cuando esto es en realidad un

⁴⁵ A fines del Siglo XIX se pusieron en auge, de la mano del criminólogo italiano Cesare Lombroso, las teorías del "L'uomo delinquente", que fundamentaban el origen del delincuente como resultado de tendencias innatas, de orden genético, observables en ciertos rasgos físicos.



resultado teórico de disputas políticas y académicas, pero muy lejos se encuentra de las realidades objetivas que definen las condiciones de existencia signadas por la marginalidad. Darroqui (2002) plantea que el nuevo lenguaje y las nuevas actuaciones que se proponen para los jóvenes en conflicto con la ley penal no tienen que ver tanto con la rehabilitación o el castigo, sino que se trata de identificar grupos difíciles de controlar. Es falso, asimismo, considerar que se trata de un factor de excedencia en el sector juvenil de las sociedades actuales (De Giorgi, 2006). Se trata de una función la que cumplen a la hora de consolidar dispositivo de normatividad bien definido, jóvenes con características precisas y portadores de un tipo específico de deseo, de manera que la impugnación a estos esquemas entraña sanciones severas. El delito puede leerse en clave, entonces, de una impugnación ante la norma a la que no se quiere o no se puede cumplir. La sanción punitiva se erige como la manera de identificar esas poblaciones. Impugnar la normatividad implica padecer una sanción, pero no de cualquier tipo, sino una sanción que va a ser normalizadora.

Todas las estrategias que se han considerado tiene que ver con la represión como eje fundamental y “la labor colectiva de represión sólo es posible si los agentes están dotados de las mismas categorías de percepción y de valoración” (Bourdieu, 1997; 197). Es menester preguntar acerca de cuál es la recompensa simbólica que se le ofrece al joven para cumplir con el contrato social roto de antemano pero en otros ámbitos de protección.

Bombini (2011) plantea que la juventud se está construyendo como un nuevo enemigo social⁴⁶, por lo tanto las políticas destinadas a los mismos son en realidad las de un derecho penal del enemigo. El autor argumenta que el problema “sicuritario en el contexto nacional reciente ha reposado sobre estos jóvenes (...) y les achacan responsabilizan de gran cantidad de hechos delictivos de gravedad, fundamentalmente, asociados a la criminalidad callejera” (2011; 22).

El sujeto al cual interpela el sistema de responsabilidad penal juvenil requiere ser interpretado desde las coordenadas concretas en las cuales se desarrollan sus condiciones objetivas de existencia. Resulta insuficiente el relato integrador de las identidades colectivas de los jóvenes (Hopenhayn, 2005). Será preciso considerar formas de existencias válidas para el conjunto de la población, por lo tanto consolidar un discurso que pueda incorporar una óptica

⁴⁶ Zaffaroni (2007) plantea una idea en la misma dirección cuando habla del enemigo en el derecho penal. “(...) El poder punitivo siempre discriminó a seres humanos y les deparó un trato punitivo que no correspondía a la condición de personas, dado que sólo los consideraba como entes peligrosos o dañinos. Se trata de seres humanos a los que se señala como enemigos de la sociedad y, por ende, se les niega el derecho a que sus infracciones sean sancionadas dentro de los límites del derecho penal liberal” (2007; 11)



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE MAR DEL PLATA
.....



Facultad de
Ciencias de la Salud
y Trabajo Social

donde se analice la violencia que se le reprocha a la criminalidad juvenil como una reacción ante otro conjunto de violencias más sistemáticas, profundas e ininteligibles.

Capítulo V

POLÍTICAS Y JÓVENES. ENTRE LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES Y LOS INTERESES DE LOS ACTORES

1. PRÁCTICAS INSTITUCIONALES: CENTRO DE RECEPCIÓN Y CERRADO DE BATÁN.

El Centro de Recepción y Cerrado está emplazado en la ciudad de Batán, en el Partido de General Pueyrredón. Por las características que la región tiene la ciudad de referencia es Mar del Plata, siendo la mayor parte de la población local que está alojada proveniente de esta ciudad⁴⁷. Está ubicado en el Complejo Penitenciario que incluye las Unidades 15, 50 y 44, en la ruta provincial 88 Km 9.5.

Este centro se empezó a construir en el año 2005 y fue inaugurado el 22 de agosto de 2006. A pocos metros se construyó un edificio casi idéntico que cumplió las funciones de centro de recepción que fue inaugurado en 2009. La idea original de la resolución N° 172 del Ministerio de Desarrollo Humano (actual Desarrollo Social) era crear centros de referencia, recepción⁴⁸, de contención y cerrados⁴⁹.

Por una resolución judicial el centro de recepción fue clausurado y se generó un *híbrido institucional* que es el “Centro de Recepción y Cerrado”. Es decir, una institución nueva que no aparece contemplada en la normativa de base, pero que viene a cumplir (o suplir) las funciones previstas. En la práctica concreta del funcionamiento institucional cotidiano no existen diferencias verificables entre la modalidad de intervención que se desarrolla hacia los jóvenes que tendrían que estar en un centro de recepción (jóvenes con un delito imputado que están aprendidos o que se les ha dictado una prisión preventiva) y los que tendrían que estar en un centro cerrado.

El último punto abordado llama a generar una reflexión necesaria e indispensable. El tratamiento institucional, una vez que se ha dictado la prisión preventiva, niega fácticamente el principio de inocencia. Los jóvenes que tienen dictada una sentencia y han sido declarados culpables reciben el mismo trato institucional que aquellos que tienen la presunción de haber cometido un hecho.

⁴⁷ Más adelante se detallarán los aspectos centrales de la población que integra el centro.

⁴⁸ OBJETO Y FINALIDAD: Establecimientos de régimen cerrado, para el cumplimiento de la detención y de medidas preventivas de privación de libertad ordenadas por los Tribunales en el marco de un proceso penal. Con funciones de evaluación de los jóvenes a quienes se haya impuesto una medida judicial cautelar o sancionatoria restrictiva o privativa de la libertad ambulatoria, y de derivación a establecimiento adecuado.

⁴⁹ OBJETO Y FINALIDAD: Establecimientos de régimen cerrado, para el cumplimiento de medidas privativas de la libertad ordenadas por la Justicia en el marco de un proceso penal.



La estructura institucional está compuesta por una dirección (director, subdirector, coordinadores), un área administrativa y de servicios, equipo técnico (psicólogas, trabajadores/as sociales, abogado, terapeuta ocupacional), salud (médica y enfermeros/as) y asistentes de minoridad. Los asistentes de minoridad⁵⁰ cumplen una función de administración de la rutina diaria en la institución total (Goffman, 2009). Es indispensable considerar este actor dentro del sistema ya que es aquel que en gran medida genera la traducción cotidiana de la política pública en materia de niñez y adolescencia. Los sentidos construidos en torno a la población por parte de estos actores son diversos y están abiertamente en disputa. Efectivamente, se plantea una división taxativa que demarca los estilos de regulación de parte de cada una de las guardias: '*guardias duras*' y '*guardias blandas*'. Esto va construyendo un sentido común en torno a cómo se tratan y se regulan los conflictos y las diferentes situaciones entre los jóvenes.

El Equipo Técnico institucional desarrolla tareas que tienen que ver con entrevistas de tipo psicosocial⁵¹ en donde se pretenden problematizar aspectos de las trayectorias de vitales, contener en el proceso de privación de la libertad, construir estrategias futuras, entre otros objetivos. Dentro de las funciones también se desarrolla un trabajo que tiene que ver con el abordaje con familias⁵². Por otra parte, se pretenden reestablecer derechos fundamentales como el acceso a la identidad mediante la gestión del documento nacional de identidad. Sobre este punto se regresará al ver el perfil de los jóvenes, resultando sumamente paradójica la lentitud del sistema legal para realizar las inscripciones.

Fasciolo y Zeballos (2013) describen las medidas socioeducativas y las intervenciones de los equipos técnicos, en un estudio donde aborda específicamente el caso de la intervención del Trabajo Social. En dicho estudio, argumentan que la acción se "restringe en dirección a modificar y/o corregir las conductas y los comportamientos del joven tanto para vivir 'en sociedad' como para tolerar la cotidianeidad en el encierro." (2013; 13).

Los jóvenes están si no obligados, sí *impelidos* a participar de esos espacios. Los mismos se figuran formalmente como ofrecimientos que los profesionales hacen diferenciándose del poder judicial y del poder policial, es decir, de lo punitivo. Sin embargo, parece bastante claro que el contexto en el cual se desarrolla la entrevista es coercitivo y no volitivo. La voluntad de acceder a la entrevista es parte de un juego de poder que se encubre en la lógica del

⁵⁰ La categoría nativa (Balbi y Boivin, 2008) con la cual los jóvenes aluden a ellos es de "maestros", lo cual no es un uso local sino que tiene que ver con todos los centros de la provincia.

⁵¹ Son realizadas en dupla por trabajadores sociales y psicólogos y se plantea un abordaje conjunto de la situación de cada joven.

⁵² Sobre esto y la idea de prisionalización secundaria ver (Senatore, 2015).



tratamiento que el joven estaría efectuando dentro de la institución, donde la idea de los informes que se elevan a los juzgados es fundamental. Estos informes tienen una carga valorativa para los jóvenes que los analizan desde el punto de vista de lo que los puede o no beneficiar en términos judiciales. De manera que la participación también se puede leer como teleología de la acción: conseguir la libertad o, al menos, 'beneficios'. Esto invita a pensar que los jóvenes son 'hablados' por lo que debería ser dicho, lo que corresponde. Aparecen las nociones de arrepentimiento y de cambio como elementos a los que se acude para transitar los espacios donde el joven debe dar cuenta de sus progresos dentro del tratamiento.

El área educativa responde a lo dispuesto en el artículo N° 81 de la ley 13.634: *"La privación de libertad deberá ser cumplida en establecimientos exclusivos y especializados para niños. Durante el período de privación de libertad, incluso para la preventiva, serán obligatorias las actividades socio-pedagógicas"*. Esta área es posible dividirla en dos partes fundamentales. La educación formal que tiene que ver con la escuela primaria y la escuela secundaria. Los jóvenes son obligados a participar de estos espacios educativos en los cuales son incluidos al poco tiempo de haber ingresado. Esto se desarrolla durante las mañanas y los docentes pertenecen a la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, específicamente de educación en contextos de encierro. Por otra parte, la educación se considera desde el punto de vista de los talleres tanto recreativos como de formación. Los mismos son: carpintería, cerámica, luthería, dibujo, cocina, educación física, peluquería, apoyo escolar, recreativos/culturales; estos tienen diferentes variantes que pueden ser, taller de cortos, revistas, artísticos de diferentes tipos, y pueden ir variando según las opciones de articulación institucional.

El área de salud tiene las funciones del cuidado médico integral de los jóvenes. Esto incluye una revisión periódica, administración de medicación, gestión de turnos, diagnósticos y derivación a nosocomios especializados en alguna problemática.

Dentro de la institución también funciona un dispositivo del Centro Provincial de Adicciones a los fines de tratar las situaciones de consumo problemático de sustancias psicoactivas. Esto se desarrolla mediante entrevistas de tipo individual y mediante grupos terapéuticos. La perspectiva central tiene que ver con construir una demanda de tratamiento en los jóvenes. El centro tiene asignado un solo profesional para la ejecución de estas funciones, lo cual implica que el tratamiento se plantea de forma discontinua, atento a las vicisitudes propias de la vida laboral (vacaciones, licencias, capacitaciones, etc.)

En cuanto a las intervenciones del poder judicial, las mismas tienen un poder que se plantea como omnímodo sobre la totalidad de las prácticas institucionales. Es decir, que al margen

de no pertenecer al área del poder judicial, la institución es sumamente influida en sus dinámicas por las disposiciones o determinaciones de parte del poder judicial. El tipo de intervención que se plantean desde el poder judicial tiene que ver con:

- Asistencia al joven algún tipo de dispositivo terapéutico, en general relacionado con el consumo problemático de sustancias psicoactivas. Esto parece reproducir elementos del sentido común dominante acerca de cuáles son los 'consumos' de este sector social.
- Diseño de una estrategia de trabajo que incorpore a la familia del joven.
- Que los profesionales se expidan acerca de la pertinencia de algún tipo de medida especial o sobre la evolución general del joven en el contexto institucional.
- Articulación interinstitucional (entre el centro de referencia, o el centro provincial de adicciones, etc).

Asimismo, es posible dar cuenta de un discurso de tipo formal que lleva adelante este tipo de prácticas y actúan en conformidad a dichos preceptos y otros de tipo informal, que en definitiva definen el funcionamiento cotidiano. La institución se arroga para si la capacidad de definir un conjunto de disposiciones que no están emanadas de la normativa. El tema de las sanciones disciplinarias es uno de estos temas. Si bien está establecido el tipo de sanción para cada conducta, esto puede variar de acuerdo a criterios discrecionales que también fluctúan según quien es el agente de turno que desarrolla la acción. Por otra parte, el reparto de 'beneficios' también es discrecional y no está atado a algún criterio de tipo general al cual se puede acudir.

Esto permite extraer una conclusión provisional. La institución asume un discurso que pretende establecer una transformación positiva (o expresada en términos de integración social o reinserción) en cada joven que es alojado al dispositivo. Dentro de las características centrales que tienen estos discursos se puede identificar un sentido moral en torno a la conducta reprochada, es decir, un sentido de la culpa en torno al hecho reprochado, por lo tanto la compensación al respecto⁵³. Esto implica la exigencia de cierto ascetismo funcional que ignora aspectos elementales de la dinámica propia de la adolescencia y las postergaciones materiales y simbólicas inherentes a este sector social. Resulta interesante a este respecto el argumento de Nietzsche:

⁵³ Nietzsche (2007) plantea que: "el capital concepto moral de 'culpa' (schuld) procede del muy material concepto de 'tener deudas' (shulden). ¿O que la pena en cuanto compensación se ha desarrollado completamente al margen de todo presupuesto acerca de la libertad o falta de libertad de la voluntad?" (2007; 68)



“Por medio de la pena infligida al deudor, el acreedor participa del ‘derecho de los señores’, por fin, llega también él a experimentar el exaltador sentimiento de serle lícito despreciar y maltratar a un ser como inferior o, al menos, en el caso de que la auténtica potestad punitiva, la aplicación de la pena, haya pasado ya a la autoridad, el verlo despreciado y maltratado. La compensación consiste, entonces, en una remisión y en un derecho a la crueldad” (Nietzsche, 2007; 70-71)

2. PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LA POBLACIÓN INSTITUCIONAL.

En general, las causas penales que se procesan dentro de la institución varían, pero son las que se denominan causas graves: robo agravado, homicidio, abuso sexual, secuestro extorsivo, tráfico de estupefacientes. Las causas denominadas leves son procesadas mediante el sistema de medidas alternativas; el mencionado centro de referencia es una de las instituciones clave para procesar este tipo de medidas. De hecho, el conjunto del sistema normativo e institucional plantea procesar la mayoría de las causas (incluso algunas fases de las causas graves) mediante las medidas alternativas. Sin embargo, la distribución de recursos para desarrollar estas tareas es sumamente desigual, direccionado la mayor parte de los recursos a las medidas de encierro.

El total de la población relevada para este estudio fue de 24 jóvenes alojados en el Centro de Recepción y Cerrado de Batán, en el periodo marzo a diciembre del 2018. En cuanto a las causas, las mismas están distribuidas de la siguiente forma: 12 con robo agravado, 11 con homicidio; dentro de las cuales 3 son en grado de tentativa y, por último, 1 con abuso sexual. A continuación se da cuenta de los resultados que arrojó la aplicación de la encuesta a los jóvenes. En este apartado se considera fundamental dar cuenta de aspectos centrales de la población que forma parte de este centro.

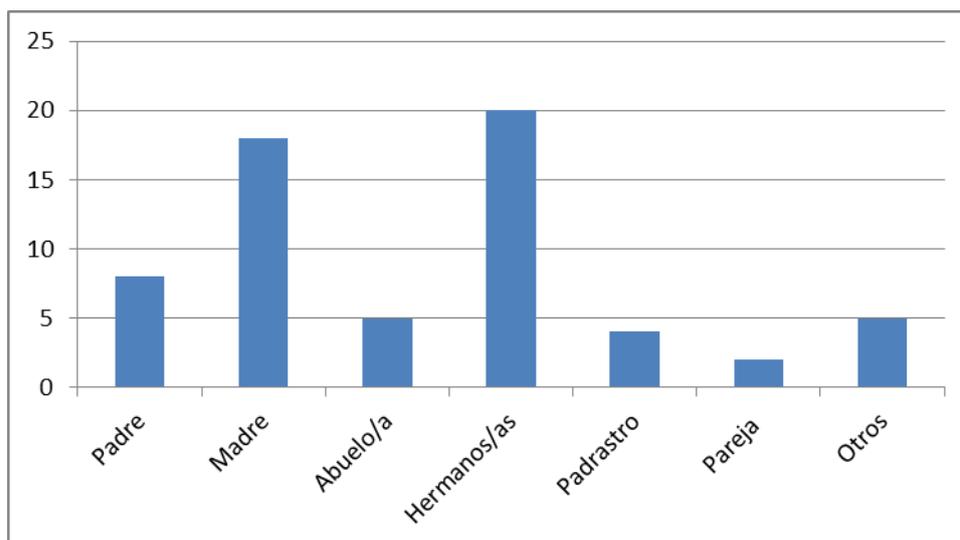
En primer lugar, el promedio de edad de los jóvenes es de 17.5 años. El tiempo privados de la libertad es de un promedio de 14.3 meses y se encuentran en este centro desde hace 10.5 meses. La diferencia entre uno y otro registro tiene que ver con que del total de los jóvenes encuestados, 12 proceden de otros centros de la provincia de Buenos Aires.

Cuando se interrogó sobre cuánto tiempo les queda en contexto de encierro, los jóvenes mayoritariamente dudaron y aportaron fechas muy imprecisas. Esto tiene que ver con el nivel de opacidad que tiene el conjunto del sistema judicial y de encierro, sin que pueda existir un sentido de predictibilidad en los acontecimientos. Esto puede ser leído como un mecanismo de continuidad del sistema tutelar y sus prácticas arbitrarias y paternalistas. Si bien, cuentan

con las instancias de asesoramiento (tanto de los equipos técnicos como de los defensores) la perspectiva adultocéntrica⁵⁴ que domina las instituciones funciona como un dique de sentido que impide a los jóvenes ingresar en lo que se le *ofrece* en nombre de la restitución de derechos.

En segundo lugar, en cuanto a la composición de los grupos familiares los mismos están constituidos como se plantea en el gráfico N°1. En el mismo se da cuenta de las personas con las que cada joven convivía antes de estar privado de la libertad. La mayoría de los jóvenes, como se verifica en el gráfico conviven con su madre y hermanos o hermanas. Por otra parte, son una minoría quienes conviven con el progenitor o con otros arreglos familiares. Sobre este punto es relevante considerar que las relaciones con los progenitores están muchos más deterioradas que con las madres. De hecho son éstas las que, por lo general, asisten a los espacios de visita que se desarrollan una vez por semana.

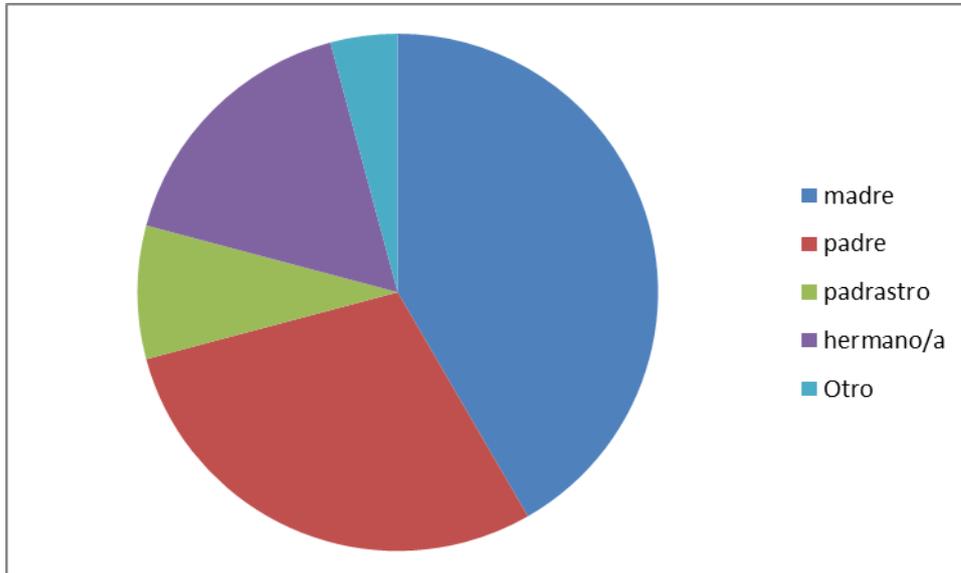
GRAFICO N°1: “Integrantes del grupo familiar”



En tercer lugar, en cuanto a los ingresos del grupo familiar aparece que la mayoría de los jóvenes desconoce cuál es el ingreso mensual o lo sabe aproximadamente. Pero la totalidad de los encuestados no pudieron expresar cual es el ingreso del grupo familiar. En cuanto al aportante principal el mismo está distribuido de la manera que lo plantea el gráfico N°2.

⁵⁴ Esta noción no sólo tiene que ver con una relación social basada en la centralidad del adulto. Se fundamenta en comprender el carácter conflictivo de las relaciones entre las generaciones, en tanto constituyen asimetrías que contienen y reproducen autoritarismo y desigualdad. Esta relación desigual de poder es conceptualizada por diversos autores como adultocentrismo (Cussiánovich, 2010).

GRAFICO N°2: “Aportante principal del grupo familiar”

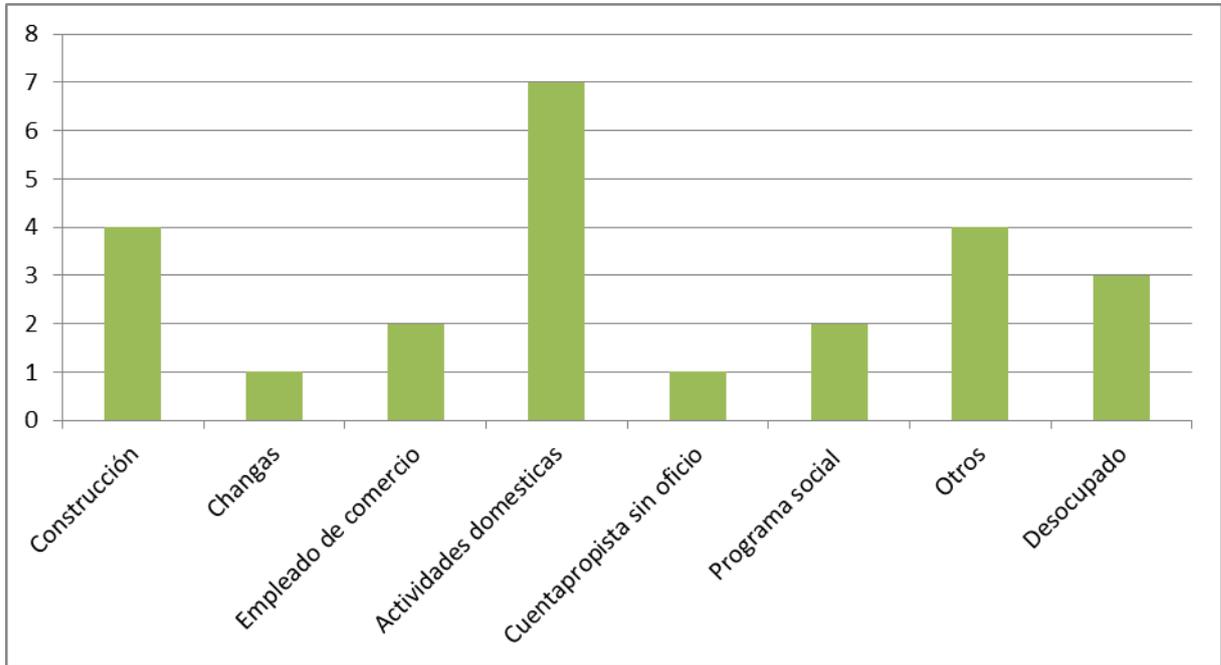


En un 42 % de los casos la madre es el aportante principal y solamente en un 29 % de los casos es el padre quien cumple esta función en la estructura económica de las familias de los jóvenes.

En esta dirección, de los aportantes principales, 21 tienen trabajo y 3 no tienen trabajo actualmente. De los que tienen trabajo un 80.9 % el mismo es precario, es decir no tienen un contrato de trabajo que lo respalde.

En el gráfico N°3 se presentan las actividades en las cuales se desempeñan los aportantes principales.

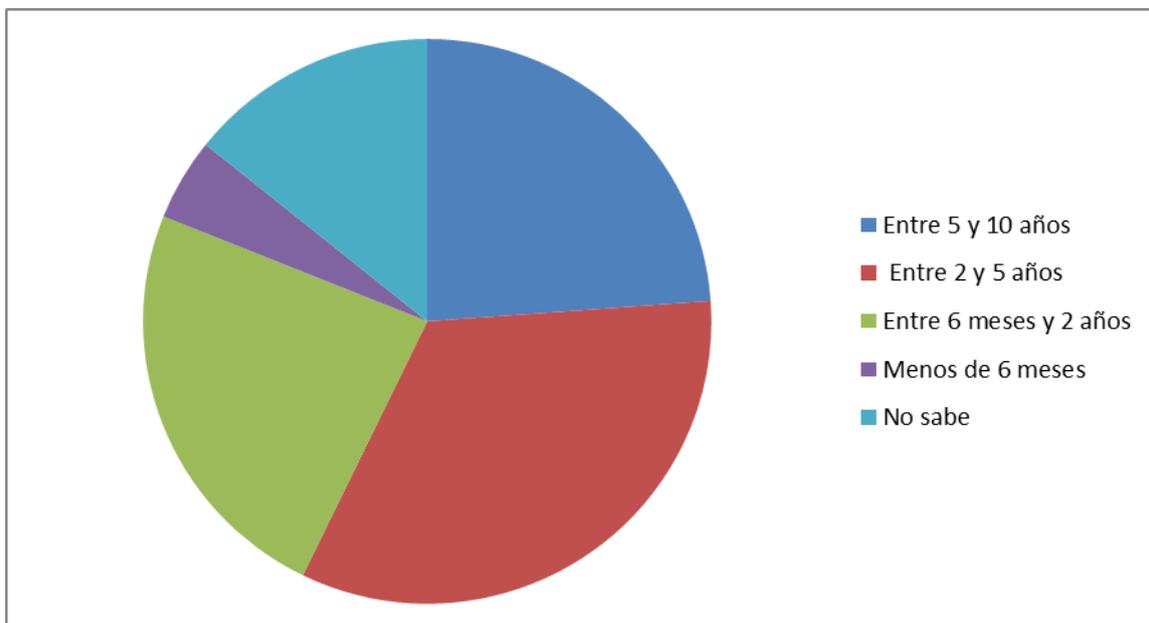
GRAFICO N°3: “Actividad laboral del aportante principal”



Los dos rubros que actividad que se desarrollan con más frecuencia son los de las actividades domésticas en casas particulares, en todos los casos sin vínculo contractual; actividad que es desarrollada exclusivamente por las aportantes mujeres que han aparecido, tanto madres como hermanas. Por otra parte, los varones (tanto padre, como padrastros, hermanos, etc.) se desarrollan mayoritariamente en la construcción.

A continuación se presenta en el gráfico N°4 el tiempo que tiene cada uno de ellos en sus trabajos.

GRAFICO N°4: “Antigüedad en la actividad laboral”



En relación a los trabajos realizados previamente al trabajo actual apareció una proliferación de actividades que desempeñó el aportante principal a los largo de su trayectoria laboral. Es posible considerar la labilidad del lazo laboral que presentan los grupos familiares de referencia: es decir, como característica central aparece un empleo de tipo precario, sin contrato laboral que lo proteja, y sumamente volátil en su desempeño.

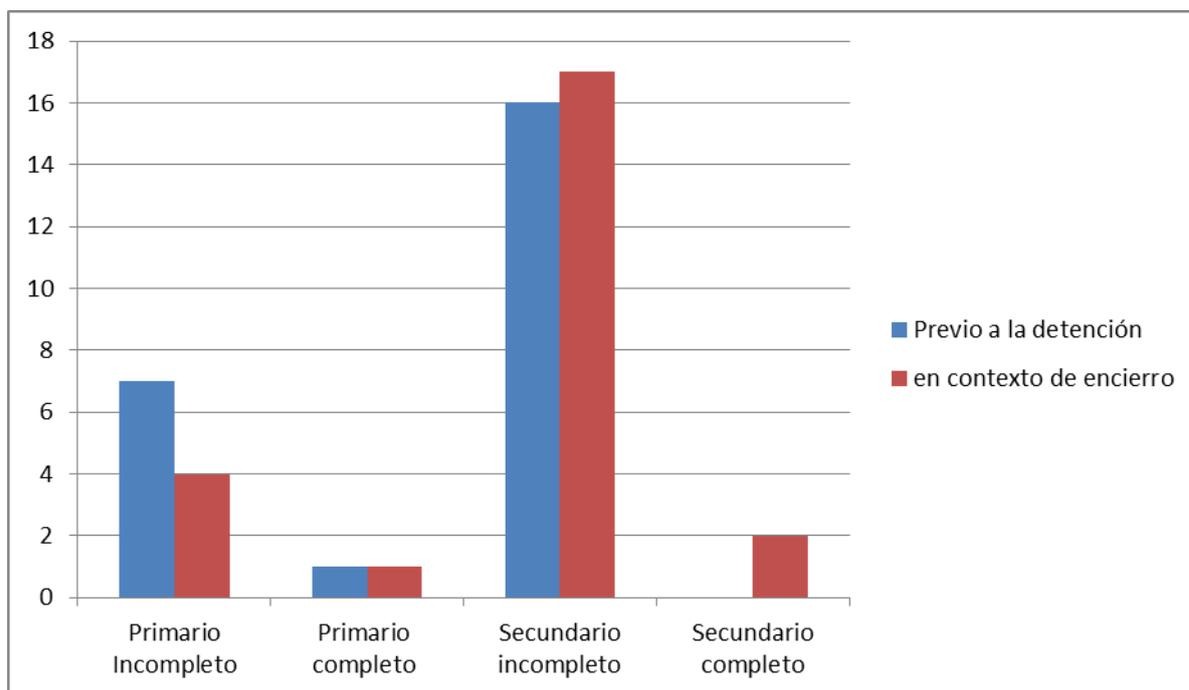
Acerca de las actividades laborales que han llevado adelante los jóvenes. Esto fue consultado de forma abierta, sin presentar opciones y dejando la posibilidad que postulen todos los trabajos que deseen y que hayan considerado 'trabajo'. Una de las cuestiones centrales en este respecto tiene que ver con que todos los jóvenes manifestaron que hicieron algún tipo de actividad laboral. Entre estas actividades se destacan, la construcción; como ayudantes de albañil, ayudantes de techistas, vendedores ambulantes, cuidador de vehículos en la vía pública, changas, cortador de pasto, ayudante de panadero.

Sobre los ingresos del grupo familiar a través de transferencias del estado los jóvenes identificaron en primer lugar la asignación universal por hijo que perciben sus madres, en general por algún hermano y en ningún caso de los relevados por los mismos jóvenes. En segundo lugar, hay jóvenes que perciben el PROGRESAR y otros el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, ambos tramitados en contexto de encierro para los mayores de 18 años. En tercer lugar las pensiones no contributivas fundamentalmente por discapacidad. Por último, en dos casos hay trabajadoras del Programa Ingreso Social con Trabajo, que forman parte de una cooperativa de trabajo y es semantizado como '*el plan del gobierno*'.

En cuarto lugar, acerca de la situación de identidad de los jóvenes, un 70.8 % tiene Documento Nacional de Identidad (DNI). De los que tienen documento un 58.3 % lo hicieron en la institución, un 12.5 % fue realizado por otra institución y el resto por algún familiar. Cuando se les consultó acerca de la importancia del DNI, un 83.3 % respondió que era importante; y el resto respondió que no era importante o que no sabía. Sin embargo, los jóvenes tuvieron dificultades para establecer en donde radicaba esa importancia. Resulta importante considerar que el programa institucional, entendido como “un modo de socialización o (...) un tipo de relación con el otro” (Dubet, 2002; 22), marca una huella desde el punto de vista subjetivo en los discursos, configurando un sentido moral en torno al ‘deber ser’ de un conjunto de prácticas que se registran como abstractas o extrañas.

En quinto lugar, a continuación se presentan los datos del nivel educativo alcanzado antes de ingresar al centro y posteriormente lo que hicieron en contexto de encierro.

GRÁFICO N° 5: “Nivel educativo alcanzado previo y en contexto de encierro”



3. EN TORNO A LOS INTERESES DE LOS ACTORES. SOBRE LA MIRADA DE LOS JÓVENES.

En este apartado se presentan los elementos significativos centrales que los jóvenes construyen alrededor de las políticas que se ejecutan institucionalmente. La perspectiva central tiene que ver con poder ingresar en la manera que son analizadas e internalizadas las expresiones concretas de la ejecución de la política.

En primer lugar, sobre los cursos y talleres que han realizado en contexto de encierro los mismos fueron los que se expresan en la siguiente tabla.

TABLA N°1: “Cursos y talleres realizado en contexto de encierro”

TALLER	PERIODICIDAD	EVALUACIÓN
Carpintería	Semanal	Excelente
Taller de estudio	A demanda	Regular
Ajedrez	A demanda	Regular
Luthería	Semanal	Excelente
Cerámica	Semanal	Excelente
Computación	Semanal	Bueno
Medios	Semanal	Muy bueno
Cocina	Semanal	Muy bueno
Mozo	Semanal	Bueno
Taller de integración	Semanal	Regular
Peluquería	Semanal o a demanda	Excelente
Fanzine	Semanal	Muy bueno
Educación física	A demanda	Muy bueno
Grupo terapéutico	Semanal	Bueno
Recuperar la palabra	Semanal	Bueno

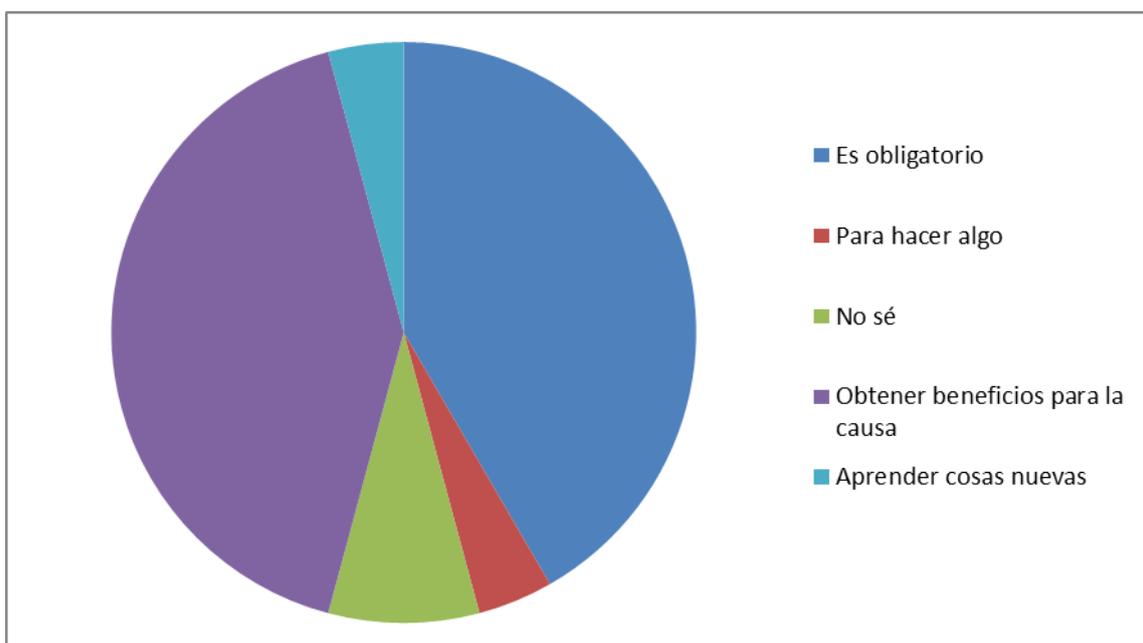
Esto es parte de la oferta institucional y los mismos son talleres que se han realizado en algún momento y fueron evocados por los jóvenes o que están haciendo en la actualidad. Todos los talleres que se plantean como semanales funcionan con grupos reducidos que son seleccionados de la poblacional total. El criterio de selección está ligado a elementos como la ‘conducta’. Este viene a ser el código que indica un comportamiento más o menos disruptivo que es posible de obtener sanciones o beneficios, según el caso.

Los talleres que son a demanda tienen que ver que son utilizados si los jóvenes lo solicitan y se conforman los grupos según la necesidad a criterio de los docentes asignados. La

evaluación de los mismos fue ponderada a partir de cómo cada uno lo consideró o lo considera según su experiencia.

En segundo lugar, cuando se indagó acerca de las motivaciones los jóvenes se manifestaron de la siguiente manera.

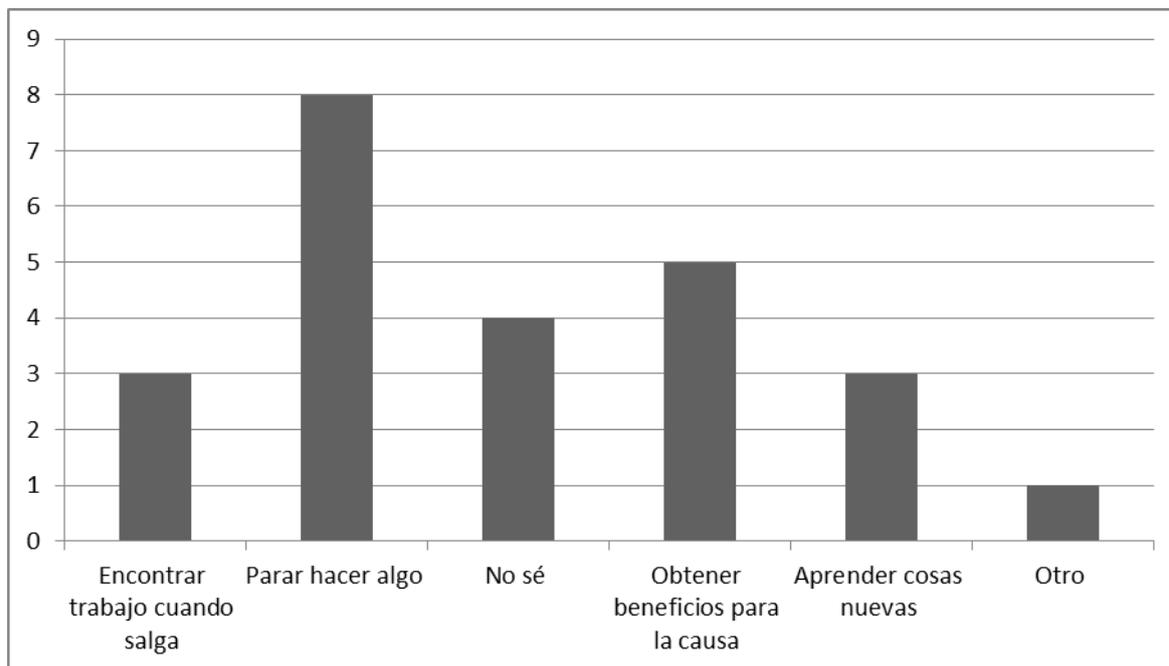
GRAFICO N°6: “Motivaciones para hacer los talleres en contexto de encierro”



Resulta simétrica la coincidencia de un 42 % de los jóvenes que manifestó que lo hace tanto por obtener beneficios en la causa o porque consideran que es obligatorio; independientemente de cómo se plantea por la institución.

A continuación se detalla cuáles son las ‘utilidades que le encuentran’ a estos talleres que realizan en contexto de encierro.

GRAFICO N° 7: “Utilidad de los talleres según los jóvenes”



Para considerar estas cuestiones es menester dar cuenta del uso del tiempo en el marco institucional y cómo el mismo es regulado externamente y en qué momentos es utilizado según las 'preferencias' de cada joven. La rutina cotidiana de los jóvenes consiste en la obligatoriedad de concurrir a la escuela (según el grado en el cual se encuentre, asociado a lo que ha desarrollado en su trayectoria previa), la cual funciona a la mañana. Posteriormente se realizan las comidas en los espacios de recreación; éstos son lugares que tienen alrededor de seis jóvenes en cada recreación. Durante las tardes de lunes a viernes se desarrollan los talleres. Por lo tanto, los talleres matizan los tiempos de espera que se dan en las recreaciones donde no hay ninguna actividad para realizar. Los fines de semana o en los periodos de vacaciones las actividades se reducen por completo, siendo escasa la oferta institucional al respecto.

En este sentido, los talleres son evaluados predominantemente como una manera de 'hacer algo' en el contexto de encierro. Las rutinas cotidianas resultan extremadamente monótonas y sin perceptibles variaciones. De manera que hacer algo aparece como un horizonte de actividades que rompe con esa monotonía.

Una porción de los jóvenes plantea la cuestión de obtener beneficios en la causas. Esto se basa en un principio concreto y real que emana de la ley nacional N° 24.660 que se trata de la "Ejecución de la pena privativa de la libertad". En el artículo 140 se plantea la noción de estímulo educativo. *"Los plazos requeridos para el avance a través de las distintas fases y períodos de la progresividad del sistema penitenciario se reducirán de acuerdo con las pautas*



que se fijan en este artículo, respecto de los internos que completen y aprueben satisfactoriamente total o parcialmente sus estudios primarios, secundarios, terciarios, universitarios, de posgrado o trayectos de formación profesional o equivalentes, en consonancia con lo establecido por la ley 26.206...". Esto es utilizado por los abogados defensores y los jóvenes son asesorados al respecto a los fines de obtener las mentadas reducciones en los montos de las penas.

Solamente tres jóvenes de los consultados ligaron los cursos y los talleres con encontrar un trabajo como primera alternativa. Es decir, que estos conocimientos no se figuran en la escena de los jóvenes como algo relevante para mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE MAR DEL PLATA
.....



Facultad de
Ciencias de la Salud
y Trabajo Social

Capítulo VI

CONCLUSIONES

I

Transcurridos veintinueve años desde la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Transcurridos veinticuatro años desde su asunción constitucional. Transcurridos quince años desde la sanción de la ley de protección y promoción de los derechos del niño en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires; con todos los avances, retrocesos y dificultades que se describieron para llegar a su efectivo cumplimiento y los bemoles que este trabajo ha identificado. Transcurridos once años de la creación del fuero de Responsabilidad Penal Juvenil. A la fecha continúa vigente la normativa nacional de fondo en lo que respecta al Régimen de Responsabilidad Penal Juvenil, emanada de la ley N° 22.278, promulgada en agosto de 1980. Esta normativa plantea un "Régimen Penal de Minoridad" donde se refiere explícitamente al 'ejercicio del patronato de menores'⁵⁵. Actualmente para establecer la pena firme de un joven se continúa refiriendo a lo establecido en esta ley, mediante los llamados juicios de cesura para los cuales se deben reunir tres requisitos: declaración de la responsabilidad penal, cumplimiento de los 18 años de edad, un año de tratamiento tutelar. *"Una vez cumplidos estos requisitos, si las modalidades del hecho, los antecedentes del menor, el resultado del tratamiento tutelar y la impresión directa recogida por el juez hicieren necesario aplicarle una sanción, así lo resolverá, pudiendo reducirla en la forma prevista para la tentativa."* (Art N° 4 de la ley 22.278). Lo principios de esta ley (dado el contexto en el cual se sancionó, extemporáneo para el actual marco normativo asumido por el Estado Argentino) entran en contradicción abierta con las modificaciones que se efectuaron los últimos años en el plano legal. Transcurridos treinta y ocho años, y con un conjunto amplio de reformas legales e institucionales, que además pretenden efectuar modificaciones profundas en las subjetividades y las inercias de los efectores institucionales, esta normativa sigue vigente. La propuesta teórica de Senatore (2015) considera que el welfarismo penal habilitó un tratamiento del conflicto con la ley penal sustentado en el déficit, cuya compensación tiene lugar mediante la implementación de una pedagogía penitenciaria. Esto se traduce en la incorporación compulsiva de pautas conductuales y valores, la formación para el trabajo, la construcción de un ciudadano respetuoso de la legislación y el orden social vigente. Por lo tanto de las relaciones de producción que se dan en la sociedad capitalismo; por lo tanto de las desigualdades de clase propias de ésta. En esta dirección va a parafrasear a Pavarini

⁵⁵ Art. 3bis de la ley N° 22.278



planteando que “si el Estado invierte cada vez más en aparatos de control y seguridad y cada vez menos en los servicios sociales, en la medida en que el sistema tiene cada vez más necesidad de policías tiene cada vez menos necesidad de criminólogos”. (Pavarini en Senatore, 2015; 61). En esta dirección, es relevante considerar que la propuesta de intervención que asume el Estado hacia este sector continúa siendo punitiva, intentando disciplinar a los sectores más problemáticos y disruptivos.

En este sentido del disciplinamiento viene a jugar un papel central la noción de capital humano. La idea que se sugiere es que los jóvenes han sido provistos de herramientas por parte de las institución en la que estuvieron alojados, por lo tanto, si son bien utilizadas las mismas se constituyen en oportunidades para ellos. Este un asunto particularmente problemático ya que la estructura de posiciones sociales presenta un comportamiento de distribución desigual sistémico.

Difícilmente se pueden atribuir responsabilidades individuales sobre las situaciones que se presentan. A la fecha y según datos oficiales del INDEC, la tasa de desocupación nacional está ubicada en 7.2 %, ascendiendo en el conglomerado Mar del Plata-Batán a 9.3%. Por otra parte, la precariedad laboral se ubica en el 33.6 %, considerando que en la región pampeana es de 34.6%. Es decir, que un 43.9% de la Población Económicamente Activa (PEA) de la ciudad se encuentra en una situación inestable en relación a sus ingresos. Unos porque no acceden al puesto de trabajo y otros porque sus relaciones laborales son sumamente débiles en el sentido que no tiene capacidad de exigir, en un contexto inflacionario, aumentos salariales, o que corren el riesgo de ser despedidos sin justificación y sin indemnización. De manera que es un porcentaje considerable de la población que no accede al sistema de seguridad social que conforma la base central de las políticas sociales en Argentina. Particularmente, la juventud es el sector más afectado ya que duplica de forma sistémica los índices de desocupación (Capello et al., 2014). Como plantea un estudio reciente al respecto:

“cabe señalar que, durante el período reciente, la situación laboral de los jóvenes latinoamericanos se ha deteriorado otra vez. Esto obedeció a tendencias generales en los mercados de trabajo de la región, los que en medio de una fuerte volatilidad macroeconómica sufrieron un nuevo empeoramiento de las condiciones de empleo e ingresos. Contrariamente a lo que hubiese podido esperarse sobre la base de las hipótesis de las ventajas competitivas tecnológicas y organizativas de los jóvenes, no se observó una mejoría de su situación laboral con respecto a los adultos. Esto no significa que las expectativas

eran completamente erróneas, pero sí que no corresponden al conjunto de jóvenes sino a grupos específicos (Molina Derteano, 2007; 34)

Es relevante enfatizar que de los hogares donde provienen los jóvenes que forman parte del Centro de Recepción y Cerrado de Mar del Plata, un 80.9 % realizan actividades laborales precarias. Es decir, que el núcleo social del cual selecciona sus sujetos el sistema penal es el más postergado. No hay una representación uniforme de sectores sociales, sino que se trata de los más pobres entre los pobres. De manera que se puede caracterizar a esta población como masa marginal (Nun, 1999) ubicada en los márgenes del trabajo.

El capital humano se erige entonces como una herramienta disciplinadora que viene a designar conductas correctas e incorrectas. Lo esperable dentro de un grupo social que no acató lo establecido para ese momento de la vida, signado por las descriptas caracterizaciones. Es decir, que el capital humano se constituye como una tecnología de dominación atenta a las especificidades del sector social al que se apunta. Aparece como un principio moralizante en torno a la población que es objetivo de la ejecución de la política.

II

El último tema que se ha planteado convoca a la reflexión en torno a la ciudadanía. ¿Qué significa pensar la ciudadanía en este marco?

El sistema de políticas sociales ha establecido su funcionamiento a partir de la idea de ciudadanía social de acuerdo a la conceptualización de Marshall que ya se ha desarrollado. De manera que el sistema educativo en su conjunto se ha planteado en Argentina como el sistema de políticas sociales universales más consolidado en el país (en conjunto con el sistema de salud). Es posible argumentar que este sistema mantuvo su universalidad a pesar de las reformas estructurales que se exigieron a partir de las reformas estructurales del Estado; lo esencial de lo público se mantuvo público en estos servicios al margen de los procesos de privatización, la descentralización, desfinanciación. En el argumento de Isuani tanto el sistema de salud como el sistema educativo “han terminado de consolidar un universalismo en el que lo público es un componente reservado para los pobres” (Isuani, 2015; 68). Según el autor se trata de un modelo clasista de política social coherente con la estructura de desigualdad vigente en la sociedad argentina.

Sin dudas que el sistema educativo universal tiene que ver con un proyecto de la generación del '80 para generar condiciones de homogeneización de una sociedad conformada por inmigrantes, por lo tanto profundamente heterogénea. En la actual sociedad del conocimiento



la educación parece haber cobrado un matiz diferente al menos en la expectativa generalizada.

La sociedad que analizaba Marx contaba con la explotación, la extracción de plusvalía y la acumulación como factores centrales del desarrollo capitalista. El obrero aparece en este análisis como el actor principal: el explotado por un lado y, el sujeto revolucionario, por el otro. Las sociedades contemporáneas y especialmente las sociedades latinoamericanas, experimentan la exclusión como principal cuestión social. Las políticas sociales que ponen su eje en esto parte del supuesto de la inclusión en relaciones capitalistas de producción y la relación empleador-empleado, es decir, la relación salarial, como un lugar de llegada para la inclusión social. Es decir, el incluido es aquel que fue seleccionado por el mercado de trabajo para participar de él. De forma que el conflicto de clase fundamental de la sociedad capitalista está detrás de todas las problemáticas. La problemática fundamental es la no-explotación.

La promesa del Estado, el ethos moral que le da sentido a sus operaciones institucionales en el marco de la desigualdad, lo que mejor puede considerarse (en los casos que genere algún tipo de política que piense en la inclusión) es la 'colaboración' para una acomodación que sea de este tipo. La capacitación en oficios tiene a la igualdad de oportunidades como superestructura de dominación (Dubet, 2017) o como un tipo particular de socialización ligado a un programa institucional (Dubet, 2002). Un sentido meritocrático de la política social, que capacita para que el pobre puede incluirse en el mercado. Más en el fondo de todo esto está que la inclusión social se realiza mediante el consumo: la promesa del consumo.

El consumo en sociedades sumamente volcadas hacia el mercado aparece como un imperativo existencial y como una forma de acceder a posiciones sociales específicas, por el acceso a bienes materiales y simbólicos (Heredia, 2016, Del Cueto y Luzzi, 2016). Según lo que se ha recorrido a lo largo de las líneas precedentes es posible identificar un conjunto amplio de postergaciones de estos jóvenes. De manera que se da un proceso de invitación permanente para consumir, lo cual da entidad, da existencia específica, por un lado. Pero por el otro, una permanente exclusión de los aspectos centrales de ese consumo, la imposibilidad de acceder condiciones materiales de existencia que cumplan con los estándares mínimos: educación, vivienda, alimentación, cuidado, entre otros.

La educación puede aparecer dentro de estos estándares. La misma se plantea como derecho y es parte de un conjunto de luchas y reivindicaciones sectoriales que han sido núcleo de sendos conflictos. Por ejemplo, la gratuidad de la educación se plantea como un derecho social inalienable difícilmente discutible en Argentina, como así en otros países de la región; por ejemplo el caso chileno que no cuenta con una cobertura de tipo universal en



todos los niveles. El proceso generado a partir de la década del '90 ha sido una modificación de un conjunto de parámetros especialmente culturales para considerar la educación pública. La misma aparece en los sectores medios, medios altos y altos como una imposibilidad ya que está reservada para los pobres. Se plantea como una educación pobre para pobres (Kessler, 2016). Paradójicamente, a lo largo de la última década se ha visto un incremento significativo de la matrícula educativa en todos los sectores (Sautu, 2016) y un creciente proceso de incremento de la matrícula privada (Heredia, 2016).

Este fenómeno de ampliación de la matrícula educativa generó la emergencia de nuevos actores sociales en escenarios inesperados. Un sujeto que irrumpe en la escuela, pero para el cual la escuela no se encuentra preparada, que se plantea como 'sujeto inesperado' para las instituciones (Carballeda, 2002). De manera que aparecen nuevos conflictos y nuevas violencias que se dan en el marco de esta escuela escasamente preparada para intervenir al respecto.

Por otra parte, y como fenómeno global concomitante, se da una suerte de devaluación de las credenciales educativas (Hopenhayn, 2005). Esto se sustancia en una nueva manera de exclusión que tiene que ver con la exigencia de mayor formación, y mayor formación acreditada, de parte de las empresas para actividades que no lo requieren necesariamente (Benza, 2016). De manera que la respuesta sistema ante la extensión del derecho a la educación ya sido la ampliación de las exigencias hacia los trabajadores. La dotación de capital humano, se constituye en un beneficio concreto para las empresas, financiado por el estado, con una inquietante apertura a un nuevo mecanismo de exclusión.

La pretensión de la educación como derecho universal es legítima y se incorpora en el marco de la disputa política e ideológica. El lugar que el Estado ocupe en esta trama se plantea como decisivo para considerar la forma en que se dará la interlocución entre sociedad y mercado. Hasta tanto no exista un compromiso del Estado para garantizar mecanismos concretos de incorporación a relaciones salariales sólidas, la noción de inclusión social únicamente mediante la inclusión educativa parece una falsedad flagrante y un mecanismo de sumisión para amplios sectores. Porque se asume que las oportunidades son las mismas para todos los actores sociales.

En las trayectorias educativas de los jóvenes que se han analizado un 70.8 % había terminado la escuela primaria. En los discursos la educación apareció como una prioridad hasta los primeros años de la adolescencia, es decir los doce años aproximadamente. Aparece en los relatos la incipiente deserción con los primeros hechos delictivos. Nunca es un cambio repentino, sino que se plantea como un proceso lento de alejamiento de la institución



que en algunos casos puede durar algunos años. Las familias (especialmente las madres) son quienes suelen aparecer en los relatos insistiendo en la necesidad de participar de estos espacios. A su vez, la escuela es analizada desde el sentido moral que implica: obligatoriedad. Difícilmente se puede articular una teleología en el concurrir a la institución educativa. La misma se plantea de forma discursiva, pero en el sentido de ser hablados los discursos dominantes que tiene que ver con los que 'corresponde hacer'.

En esta dirección, los dispositivos intramuros que vienen a garantizar este acceso son interpretados en un sentido similar. Es decir, aparece como obligatoriedad, para cumplir o con la justicia o con los directivos institucionales, en la mayoría de los casos con ambas instancias. En cuanto a la producción de significados en este sentido aparece un lenguaje que asume el 'deber ser' que socialmente se postula: un discurso generado por otros y que los hacer hablar, más allá de sus sentidos.

III

La oferta institucional de los talleres no obedece a una planificación que ciertas áreas que resultarían relevantes para los jóvenes o que tienen que ver con demandas o intereses que los mismos plantean. De hecho cada centro cerrado de la provincia tiene una realidad diferente en este sentido; depende de la voluntad de cada dirección si esto es llevado adelante o es una prioridad. La normativa en esta materia es clara y se plantea, como se ha consignado, que se deben garantizar diferentes medidas socio-educativas en el contexto de encierro. Sin embargo, la administración intramuros plantea esta autarquía funcional para un conjunto amplio de materias: la definición de que talleres que realizarán y bajo qué modalidad, las características de las sanciones que se desarrollan, el funcionamiento de las visitas familiares, las comunicaciones telefónicas, etc.

Esto último permite considerar dos cuestiones concomitantes. En primer lugar, la diferencia entre lo que la normativa específica y la justicia establecen y lo que sucede efectivamente en la práctica penal.

En segundo lugar, la idea de los talleres y la escuela está directamente asociado al núcleo duro de la teoría del capital humano: la formación de habilidades útiles para el mundo del trabajo. Para Foucault esto se trata "...no un provecho, ni aun la formación de una habilidad útil sino la constitución de una relación de poder, de una forma económica vacía, de un esquema de sumisión individual y de su ajuste a un aparato de producción" (Foucault; 2008;



281). Hay un sentido de clase asociado a estas prácticas. La clase media con expectativas de movilidad social ascendente, el ciudadano neoliberal (Ortiz Gómez, 2014), que considera (desde una perspectiva solapadamente calvinista) que el esfuerzo individual permitirá el progreso. Un sujeto empleador de sí (Gago, 2014) que soslaya las condiciones de producción de la pobreza, de la desigualdad y del delito. Por lo tanto, que cada uno de estos fenómenos y prácticas está vinculado a condiciones sociales de producción de los mismos. Es decir que posee en su núcleo central de funcionamiento y del sistema institucional un principio recursivo. De manera que la construcción de estos procesos viene a indicar la lógica de la capitalización mediante el aprendizaje lo cual generará prácticas sociales diferentes; socialmente aceptables, acordes al pacto social que supone una paz social entre clases sociales en abierto enfrentamiento. Es posible leer el delito en clave de lucha de clases al dar cuenta de los sectores sociales que pueblan los centros cerrados.

La participación en los talleres se plantea como optativa en términos formales. Ninguno de los jóvenes en es obligado a participar de ellos por parte de dirección institucional. Es interesante considerar, en este sentido, cuáles son las motivaciones centrales que generan la inquietud de participar de ellos. A continuación se desarrollarán, de manera esquemática algunas de las cuestiones que tienen que ver con este interrogante, central para el desarrollo del trabajo.

En primer lugar, y como ya se ha planteado sobre otras cuestiones, hay un sentido teleológico en la acción, difícilmente se pueda considerar la se trata de una acción negociada o que la pueda encuadrar en un sentido de la acción comunicativa (Habermas, 1987). Estos espacios están asociados a un sentido común construido y dominante (Gruppi, 1978) que tienen que ver con la obtención de 'beneficios'. El 'beneficio' es relevante ya que está directamente relacionados con la obtención de diferentes medidas que otorga el poder judicial: salidas transitorias, visitas con la familia, salidas laborales, arrestos domiciliarios, libertades asistidas, etc. De todos los encuestados un 42 % contestaron que lo hacen porque lo sienten obligatorio, por lo tanto se considera que no participar pueda implicar algún tipo de sanción u obstáculo en el desarrollo de la causa penal o el cotidiano institucional.

Hay una forma de hacer las cosas para obtener esos beneficios y un poder que es capaz de otorgarlos o no de acuerdo al comportamiento en torno a las diferentes cuestiones que se presentan. El caso de los talleres aparece como una de estas conductas esperables. Lo que aparece en este escenario es una suerte de discrecionalidad para el otorgamiento. Es decir, no hay una certeza que frente a una conducta determinada cual será el efecto que se desarrollará. Esta discrecionalidad también sucede con las causas penales. Al contrario de lo que el derecho penal plantea de forma explícita, la práctica penal concreta indica que ante un

mismo hecho puede haber diferentes montos en las sanciones, es decir que se rompe el principio de tipicidad propio del derecho penal. La demostración práctica es recurrente y ante un mismo delito se desarrollan diferentes penas, según el juzgado en el que “cae” la causa, o el defensor de turno, o lo mediática que ha sido la situación en la cual fue aprehendido el joven⁵⁶.

Esto introduce un marco de incertidumbre general, una forma de disciplinamiento que tiene que ver con la vigilancia permanente de cada una de las conductas. Siendo que las mismas son juzgadas por instancias superiores que tienen acceso para tomar decisiones que afectan la vida de los jóvenes y sus familias en adelante.

En segundo lugar, el taller se plantea como una manera de pasar el tiempo durante el encierro. La modalidad del encierro como medida socio-educativa (Fasciolo y Zeballos, 2013) implica que el tiempo de la privación de la libertad debe provocar cambios que se consideren positivos para los jóvenes. La modalidad de ese encierro es indudablemente el elemento que puede establecer algo diferencial en este sentido. El tiempo de encierro se traduce en una espera, solamente matizada por las visitas familiares que se realizan una vez por semana, las llamadas telefónicas, la posibilidad de una audiencia donde se dirimirán cuestiones acerca de cómo continúa la causa, asistir a la escuela, participar de un taller.

El aburrimiento y el tiempo sin hacer nada plantean entonces que cualquier actividad será considerada eventualmente de forma positiva. La posibilidad de incorporar aprendizajes es tenida en cuenta recién en segundo lugar, de hecho solo un 12.5 % consideró que era para ‘aprender algo o cosas nuevas’.

Por otra parte, aparece un sentido diferente de las relaciones con los adultos, que pueden estar caracterizados por un respeto ante un saber específico y por una afectividad que se desarrollan en ese espacio. Las reglas del espacio del taller pasan a ser diferentes y hay un código de respeto y de tolerancia diferentes. Al igual que en la escuela, son espacios donde no se deben desarrollar peleas; de hecho las sanciones tanto institucionales como de los pares, son más severas ante estos hechos. En esta dirección, es posible afirmar que los espacios de taller permiten la construcción de vínculos significativos potentes para los jóvenes: es decir que hace un doble proceso de descubrimiento. Por un lado el

⁵⁶ Es frecuente que los medios masivos de comunicación incumplan la normativa vigente al respecto y brinden información sobre los jóvenes. En esto la legislación es clara, no se puede brindar información (ni el nombre, ni las iniciales, ni el apodo, o el barrio, etc.) Permanentemente este enemigo social (Bombini, 2011) es retratado o caricaturizado ante diferentes situaciones que se relatan de forma sensacionalista.



descubrimiento de potencialidades y habilidades que desconocían y que, efectivamente, no se sentían capaces de llevar adelante.

En tercer lugar, hay una relación con el afuera, específicamente con las familias, que cuenta con una expresión material: la producción del taller se constituye en regalos para los familiares. Estas es una motivación posterior al ingreso al taller, no es vista originalmente. Vale decir, el taller aparece inicialmente como una imposición institucional. Porque cuando cada joven ingresa tienen acceso a la información de los talleres que el resto está haciendo. Es habitual que pase un tiempo hasta que pueda ser incorporado en alguno de ellos, porque la cuestión de los cupos, la cantidad de integrantes que cada docentes propone para su espacio. Es frecuente que al principio del cumplimiento de la medida los jóvenes no cuentan con un taller y paulatinamente se van incorporando en ellos. En la mayoría de los participar de estos espacios es una experiencia nueva y desconocida al no haber estado en un espacio homologable a esos.

Los jóvenes cuentan con visitas una vez por semana, durante unas cuatro horas aproximadamente. En general quienes los van a ver son las madres, los hermanos y los padres. Pero en esta escena, en general el actor central para ellos es la madre, con quien evalúan que están en deuda; es decir, que su delito es una afrenta hacia ella. Por otra parte, en general los padres ocupan un lugar de atribución de la mayoría de las cosas que les suceden, depositarios de la culpa, mayormente por la ausencia. Un rasgo interesante a tener en cuenta es que los padres o no están y no se sabe quiénes son, o se fueron y no saben nada de ellos, o están ubicados en un lugar sumamente desdibujado en las relaciones familiares. Aparece desjerarquizado, en un lugar anodino e irrelevante para los jóvenes⁵⁷. Un elemento relevante sobre este tema es que en un 42 % de los hogares el aportante principal es la madre, en todos los casos realizando actividades precarias y escasamente remuneradas.

El espacio de visitas es un ámbito relevante desde el punto de vista afectivo. De manera que también se constituye en un lugar de intercambios y ofrendas. De parte de los familiares pueden oscilar estas ofrendas entre comida, ropa, reproductores de música (sumamente importantes que ya matizan los prolongados encierros), auriculares, cigarrillos, o el ingreso (o intento de ingreso) de diferentes tipos de drogas; en general se trata de psicofármacos los que son más fáciles de ingresar, o más difíciles de detectar en la '*requisa*'. Por su parte, los jóvenes ofrecen estos objetos que son otorgados a las familias a modo también de ofrenda. De manera que esta producción que desarrollan en el contexto de encierro es vertida al

⁵⁷ Este tema es ampliamente desarrollado por Kessler (2010).



exterior o pasa a ocupar un lugar en las casas de las familias. También pueden ser objetos de uso que se incorporan a la cotidianeidad, como tasas, cuadros, instrumentos musicales, ceniceros, etc.

Por último, es menester analizar algunos elementos que tienen que ver con el sentido de utilidad que tienen los talleres. La institución de manera implícita, genera un conjunto de prácticas que apuntan a ocupar el tiempo de los jóvenes en cosas que les sirvan, que resulten útiles. Es decir, lo que se está viendo potencialmente es a un trabajador que salga a disputar en el mercado mediante las herramientas que allí se consigan o se consoliden. Lo paradójico sobre este punto es que como se ha visto en el acápite anterior, todos los jóvenes ya realizaron tareas laborales y disponen de conocimientos, o al menos rudimentos, de algunas tareas de tipo laborales y de sus particularidades. De manera que parece al menos un desconocimiento sustancial lo que sucede respecto a estas decisiones ya que evidentemente no hay una relación que se pueda establecer entre falta de conocimientos y delito. Sino que es en otros lugares en donde se debe considerar e indagar para establecer algunas relaciones entre juventud y penalidad. Asimismo, se puede considerar que el taller es una manera que los jóvenes ocupen de manera productiva su tiempo en el encierro. De manera que de uno y otro lado se está cumpliendo con esto de ocupar el tiempo que se consideraba en el capítulo anterior.

Hay un esfuerzo de justificar en este joven que lo que está haciendo tiene una utilidad específica, que eso va a ser utilizado de forma eficaz. Pero la justificación es débil, no queda claro de qué manera es que todos esos conocimientos serán utilizados. Lo más cercano aparece poder solucionar alguna situación dentro del hogar o ser útil a través de esos conocimientos.

Los jóvenes cuentan con tienen un registro ambiguo acerca de este espacio educativo. Resulta una molestia, ya que son '*levantados por los maestros*' en un horario que no desearían. Asimismo, en los períodos en los cuales no funciona la actividad escolar, los tiempos ociosos constituyen un problema y el espacio educativo es añorado como una manera de hacer algo. El 33.3 % contestó que es "para hacer algo"

Dentro del sentido común construido acerca de este espacio, el mismo debe ser respetado, entonces, las peleas y las discusiones son particularmente moderadas allí. Los motivos de esto son diversos. Hay un sentido práctico; se asume que la escuela es una especie de conexión con el afuera, que tiene incidencia en el desarrollo de la causa. De manera, que una perturbación en este ámbito puede generar problemas con respecto a la posibilidad de obtener beneficios judiciales. Un 20.8 % contesto que lo ayudaría en la causa

IV

Los argumentos planteados anteriormente no vienen a señalar una inutilidad en la educación como herramienta en los contextos de encierro. Tampoco soslayan las profundas transformaciones que se desarrollaron dentro del conjunto del sistema institucional para abordar la niñez y la adolescencia. Las garantías procesales y la división de lo asistencial y lo penal son elementos de sumamente relevantes. Claro está que hay ausencias en la planificación de la política y mucho más en su ejecución que llaman a la preocupación y requieren ser señaladas.

Evidentemente la educación tiene un potencial emancipador. El mismo debe ser considerado en la formulación de las políticas sociales. Para considerar esto hay que tener en cuenta algunas cuestiones que se plantean a continuación para concluir este trabajo.

En primer lugar, la recursividad que se establece entre políticas sociales y estructura social (Adelantado et al, 1998). Ambas son mutuamente determinadas y presentan una relación de permanente complementariedad. Lo que nos viene a plantear es que el conjunto de las políticas sociales se apoya en una estructura inherentemente de desigualdad. Por lo tanto, las políticas sociales que se asienten en el principio de derechos sociales parece un *oxímoron*. Asimismo, es relevante considerar las tensiones que se desarrollan al interior de todas las políticas y que las mismas tienen componentes coercitivos y componentes emancipatorios. Paradójicamente para los jóvenes del sistema penal el Estado de manifiesta para ellos con mayor eficacia al mostrar la faceta penal o coercitiva. Es en ese contexto que se llevan adelante políticas de tipo *reparatorias* o que al menos intentan serlo o plantean de manera discursiva que lo son. En todos los casos las mismas aparecen como una imposición violenta cuando ya se han transitado otras violencias y postergaciones.

En segundo lugar, y relacionado con esto último, resulta de suma importancia analizar la intervención del Estado mediante esta trama de políticas, mediante esta *policy network* (Klijn, 1998). Si se garantiza la educación y se plantean una serie amplia de dispositivos que van a tener a la misma como un elementos central, parece igual de importante que se considere la construcción de otro conjunto de dispositivos que se constituyan a apoyos para la puesta en práctica de estas habilidades. Es decir, que si no se plantea un esquema que incluya complementariedades permanentes que le den una continuidad a la política, el desarrollo que se practica se agota en la parte más sencilla de la implementación.



Al contar con una suerte de público cautivo que inevitablemente va a realizar los cursos que se le proponen, hay una falacia de participación en la que se cae por parte de la política. En realidad el conjunto del sistema requiere considerar las continuidades y los intereses. La forma central de construir un conjunto de significados diferentes sobre la acción que se está llevando adelante.

En tercer lugar, problematizar la secuencia pobreza-juventud-delito. El conjunto de dispositivos educativos que se llevan adelante intramuros parte de la idea que estos sujetos al ser pobres y no contar con los medios de vida adecuados se proponen el paso al delito como una estrategia de supervivencia. Esta falacia continúa adelante con el razonamiento y asume que al generar sujetos útiles que sepan hacer cosas y que tengan las habilidades para generar una inserción en el mercado, tomarán una decisión diferente en el futuro. Esto entonces viene a pensar nuevamente en actores racionales que toman decisiones evaluando de manera total las situaciones. Naturalmente que todo este argumento cae en al menos dos errores centrales. El primero es que el sentido de la temporalidad, de la seguridad y de la planificación varía según las clases sociales de las que se trate. En este sentido, la naturalización de la violencia (familiar, policial, barrial, etc.) aparece como una constante. El segundo error tiene que ver con no considerar los problemas específicos que tiene que ver con la edad de los jóvenes y los rasgos identitarios por un lado, y generacional por otro. La política en este sentido es adultocéntrica y tiene un marcado sesgo de clase social: esto es, que toma como punto de partida los valores y los principios que se consideran universales dentro de una sociedad. En realidad se trata de los valores que estructura un sector social con capacidad de agenda: medios de comunicación, discursos, política, publicidad, consumo, etc.

En cuarto lugar, caracterizar lo que sucede en estas 'cárceles con rostro humano'. Esto tiene que ver con el eufemismo 'centro cerrado' o 'centro de recepción' o ambas cosas. El sujeto que el detenido ingresa a una cárcel: hay rejas, reglas que le son ajenas, violencias si no se cumplen las reglas, códigos 'tumberos' entre pares, etc. Son jóvenes que ha sido seleccionados por el sistema policial; los sujetos con los que se operan no son aquellos que han cometido un delito de manera uniforme, son los que lleva la policía, son elegidos por ellos. En general, se trata de delitos escasamente planificados y en muchos casos con altos grados de violencia producto de los escasos recursos delictivos. Solo un pequeño grupo está involucrado en redes delictuales complejas y han alcanzado un grado más alto de tecnificación en el delito, es decir, que cuentan con una red mucho más amplia para realizar la actividad.



En este sentido, estas cárceles con rostro humano vienen a ubicarse en un lugar que tiene que ver con tratar a la infancia de forma diferenciada a lo que es tratado el delito de los mayores. Está claro que tiene que ver con la legislación vigente. Pero en términos sociales parece esconder la ignominia que implica para una sociedad encerrar a sus miembros más jóvenes. Evidentemente entonces, todo este conjunto de políticas reparatorias intramuros se plantea como mecanismos que apuntan a sanear esta suerte de impugnación al orden social que implica el delito.

En quinto lugar, poner en tensión la idea de autarquía funcional que se sugiere en este trabajo. Esto se abre como una nueva línea de investigación para futuros trabajos. Pero resulta de suma importancia tener en cuenta lo problemático que es para el diseño de la política social el lugar de poder que ocupan los efectores. Especialmente en instituciones de tipo cerrado que cuentan con el secreto como una de sus principales herramientas de dominio sobre la población. En esta dirección, es necesaria la denuncia en torno a las cuestiones que tienen que ver con la incapacidad de estas instituciones de sustanciar mucho de los derechos que se proclaman y demuestran, de manera fáctica, la faz más punitiva que las engendra. Esta es una práctica frecuente. La discrecionalidad aparece como algo recurrente. La institución que discursivamente viene a rehacer el contrato social entre ciudadanos infractores y el Estado, es la que no se sujeta a un sentido más estricto del derecho. Parafraseando a Foucault se puede plantear que

“nos encontramos sin cesar con gente que son educadores en prisiones, psicólogos, en instituciones vigiladas, asistentes sociales, etc., que hacen un buen trabajo político y que, al mismo tiempo, en efecto, saben muy bien que cada vez que hacen algo prorrogan todo ese sector del trabajo social, pero no es tan sencillo. En la medida que el secreto es una de las formas importantes del poder político, la revelación de lo que ocurre, la denuncia desde el interior, es algo políticamente importante.” (Foucault, 2000; 71)

Por autarquía funcional se entiende que los efectores institucionales poseen un poder capaz de definir un conjunto de lenguajes, prácticas, símbolos, procedimientos, códigos y rituales independientes de lo que postula la normativa vigente. Esta independencia no tiene que ver con un incumplimiento, sino que es un relevo para el funcionamiento general de los procesos sociales vinculados. De forma implícita se plantea una autorización de parte de los decisores y planificadores de la política en su conjunto y de parte del sistema jurídico en particular, para determinar de qué manera se desarrollarán estos procesos. La autarquía funcional entra en abierto conflicto con la normativa, porque en muchos momentos la contradice, pero no es



total ni omnímoda. Sin embargo plantea un sentido discrecional que genera efectos performativos relevantes en los sujetos y las prácticas.

Sobre esto Foucault ha planteado en relación al sistema punitivo que:

“el castigo tenderá, entonces, a convertirse en una parte oculta del proceso penal (...) La ejecución de la pena pasa a convertirse en un sector autónomo, un mecanismo administrativo del cual la justicia se desentiende liberándose así de la de su sorda desazón por un escamoteo burocrático de la pena (...) Hay en la justicia moderna, y en aquellos que la administran, una vergüenza de castigar que no siempre excluye el celo y crece sin cesar: sobre esta herida, el psicólogo pulula como un modesto funcionario de la ortopedia moral” (Foucault; 2008; 18-19).

Generalizando este aspecto en relación a las políticas sociales es dable argumentar que éstas cuando no son alcanzadas por criterios universales, es decir, de ciudadanía social, se ven asociadas a criterios relacionados con la opinión del efector institucional de turno. Sobre esto vale decir que la ciudadanía no es materia opinable. Sin embargo, el sentido de las condicionalidades, de ese ‘hacer algo para merecer’, permite prácticas asociadas a la autarquía funcional que se está analizando. Este colateral de la política genera que existan efectos son valoraciones diversas acerca de la justicia o el merecimiento de la política, lo cual lleva a prácticas discrecionales que tienen que ver con esas valoraciones.

Sin duda, la política social está inscripta en un terreno de tipo ideológico que plantea las luchas discursivas en relación a sus legitimidades. Más allá de ese tema, su fase terminal, su implementación y puesta en marcha, requiere de criterios universales ligados a la noción de ciudadanía social y a la normativa que la contempla.

BIBLIOGRAFÍA.

ADELANTADO, J; NOGUERA, J; RAMBLA Xavier, y SAEZ Luis (1998), Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. En: Revista Mexicana de Sociología Número 3, Universidad Autónoma de México, México.

ADELANTADO, J y SCHERER, E (2008) Desigualdad, democracia, y políticas sociales focalizadas en América Latina. Revista chilena de gestión pública. Estado, gobierno y gestión pública, N° 11 junio 2008.

ALEMÁN, Jorge (2014), Artículo: Neoliberalismo y Subjetividad. Diario Página 12, Contratapa. Buenos Aires.

ANDRENACCI, L (2003). Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. Sociohistórica, n° 13-14, 2003. ISSN 1852-160.

ANDRENACCI, L. y SOLDANO, D. (2006) Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino, en ANDRENACCI, LUCIANO Problemas de política social en la Argentina contemporánea, Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo.

ARCIDIÁCONO, P, CARMONA BARRENECHEA, V y STRASCHNOY, M (2012) “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?”, en Revista Margen, N° 61, junio.

ARRIAGADA, I (2004), “Cambios y continuidades en las familias latinoamericanas. Efectos del descenso de la fecundidad” en La fecundidad en América Latina: ¿Transición o revolución? en Serie Seminarios y Conferencias N° 36, CELADE, 2004.

ARFUCH, L. (1997): “Crímenes y pecados: de los jóvenes en la crónica policial.” UNICEF Argentina, Buenos Aires.

AXAT, J. (2013): “Policía e inteligencia sobre jóvenes considerados peligrosos.” Instituto de Derechos del niño, N°7. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP.

BALBI, F. y BOIVIN, M., La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno. Cuadernos de Antropología Social [en línea] 2008, (Sin mes) : [Fecha de consulta: 30 de enero de 2018] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180913917001>> ISSN 0327-3776

BARRANCOS, D (2012). “El desafío de la acción pública” En LIDERA: participación en democracia. Experiencias de mujeres en el ámbito social y político en la Argentina / dirigido por Natalia Gherardi - 1a ed. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género – ELA.



- BEVERIDGE, W (2008) La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS). DF México.
- BECCARIA L. y LÓPEZ, N. (1996): El debilitamiento de los mecanismos de integración social en Beccaria, López, Sin Trabajo, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires.
- BECK, U. (1998). La sociedad del riesgo. Buenos Aires: Paidós.
- BECKER, G. (1975). El Capital Humano. Alianza Universidad Textos, Madrid.
- BECKER, H. (2014) Outsiders. Siglo XXI. Buenos Aires.
- BENZA, G. (2016) La estructura de clases en Argentina durante la década 2003-2013. En KESSLER, G. (comp.) (2016) La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura. Siglo veintiuno editores, Argentina.
- BELOFF, M (2011) La protección de los niños y las políticas de la diferencia, ps. 405-420. Lecciones y Ensayos, nro. 89, 2012
- BERNAL-MEZA, R. (1996) ¿La globalización, un proceso y una ideología? Revista realidad latinoamericana, Nº 139, abril-mayo 1996.
- BLAUG, M. (1983): "El status empírico de la teoría del capital humano: una panorámica ligeramente desilusionada" en Toharia, L.: El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones, Editorial Alianza, Madrid.
- BRITTO, T.F. (2006) 'Conditional transfers in Latin America', Poverty Focus, June.
- BOMBINI, G. (2011): "Juventud y penalidad: la construcción del enemigo social". En BONBINI, G. (Editor): "Juventud y penalidad. Sistema de responsabilidad penal juvenil." Mar del Plata. EUEM.
- BOGA, D (2017a) Políticas sociales y capital humano. El caso de los jóvenes en conflicto con la ley penal en contexto de encierro Revista Crítica y Resistencias. Revista de Conflictos Sociales Latinoamericanos. No.4. Año 2017 ISSN: 2525-0841. Págs. 14-31- Edita: Colectivo de Investigación El Llano en Llamas.
- BOGA, D (2017b). Hacia una articulación entre la teoría del capital humano y las política sociales. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas| 53 (2017.4). ISSN 1578-6730.
- BOGA, D; DEL VALLE, A; RETAMALES, R (2016) "Avances y desafíos en la agenda de las políticas públicas para la inclusión social de los jóvenes. El caso del PROGRESAR en el Partido de General Pueyrredón" Revista Desarrollo, economía y sociedad. ISSN: 2322-8040 - ISSN Electrónico: 2322-9748 - Vol. 3 No. 3, p 37-57.



- BOGA, D. y DEL VALLE, A. (2015) Protección Social y Transformaciones de las Políticas Sociales en Argentina. Revista Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 14, n. 2, p. 338 - 358, ago./dez. 2015
- BOGA, D. y DEL VALLE, A. (2017) Familia, género y protección social: transformaciones y feminización de las políticas sociales Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas.. ISSN 1578-6730. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas | 50 (2017.1).
- BOLTANSKI, L y CHIAPELLO, E. (2002) *El nuevo espíritu el capitalismo*, Madrid, Akal.
- BOURDIEU, P. (1988) La distinción: criterio y bases sociales del gusto, Madrid, Taurus.
- BOURDIEU, P. (1997) Razones prácticas, Barcelona, Anagrama.
- BOURDIEU, P y PASSERON, J. (2003). Los herederos: los estudiantes y la cultura. Siglo XXI editores. 2da edición. Buenos Aires, Argentina.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. y PASSERON, J. (2008) El oficio de sociólogo ,Buenos Aires, Siglo XXI
- BOURDIEU, P. (2007) El sentido práctico, Buenos Aires, Siglo XXI.
- BOWLES, S y GINTIS, H (2014). "El problema de la teoría del capital humano: una crítica marxista." Revista de Economía Crítica, nº18, segundo semestre 2014, ISSN 2013-5254
- BUJAN J. Y FERRANDO (1998) La cárcel argentina. Una perspectiva crítica. Ad-Hoc: Buenos Aires.
- BUSTOS, R. (2011) Tesis de Maestría: "Procesos e impactos en la vida cotidiana de los jóvenes que atraviesan instancias judiciales-penales", Octubre de 2011, Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata.
- BLUMER, H (1971) "Social problem as collective behavior." En Social Problems. Vol. 18. Número 3.
- BRUNO, L. (2011) El sujeto inesperado en la institución judicial penal juvenil: los nuevos rostros juveniles y sus representaciones sobre la justicia. Producciones Docentes II. UBA.
- CABRERA, M (2014) "Las memorias del "plan" en el conurbano bonaerense. Reflexiones acerca de la implementación de la Asignación Universal por Hijo", Postdata, Vol. 19, No 1.
- CANDIA, J (1998) Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. Nueva Sociedad Nro. 156 Julio-Agosto 1998, pp. 116-126.
- CABALLERO HOYOS, J; CONDE GONZÁLES, C y VILLASEÑOR SIERRA, A (editores) (2006) Its y VIH/Sida En Adolescentes y Adultos Jóvenes. Ángulos de la problemática en México. Primera edición. Consejo Estatal del SIDA- Jalisco e Instituto Nacional de Salud Pública, ISBN 970-9874-18-7, México, p.33.



- CAMBIASSO, Mariela (2011). La teoría de la estructuración de Anthony Giddens: un ensayo crítico. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires
- CARBALLEDA, A. (2002): "La intervención en lo social", Buenos Aires, Ed Paidós
- CALLES, M (1996). "Crítica a la teoría del capital humano". V Jornadas de economía crítica Santiago de Compostela 17 y 18 de mayo de 1996.
- CASADO, Y (2009) "Poliarquía" En Román Reyes (Dir): Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social, Tomo 1/2/3/4, Ed. Plaza y Valdés, Madrid-México 2009
- CASTEL, R. (1997) "Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.", Paidós, Buenos Aires.
- CECCHINI, S y MADARIAGA, A. (2011) Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, Cuadernos de la Cepal No. 95. Santiago de Chile: CEPAL.
- CECCHINI, S; ROBLES, C Y FILGUEIRA, F. (2014) Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada. CEPAL, Chile.
- CECCHINI, S. y MARTÍNEZ, R. (2011) "Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos". Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEPAL (2009) Panorama Social de América Latina 2009. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2014). Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEPAL (2014) Panorama Social de América Latina 2014. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2015) Panorama Social de América Latina 2014. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (coords.) (2006) Transferencias con Corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- COHEN, E. ROLANDO, F. y VILLATORO, P. (2006) . "México: El programa de Desarrollo Humano Oportunidades" en Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México. Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL)



- CAPELLO, M; GARCIA ORO, Gerardo y PICASSO Sofia Edicion (2014) "La Problemática Social entre los jóvenes y el programa Progresar" Foco Social. N° 5.
- CORBETTA, P. (2003) Metodología y técnicas de investigación social. Madrid, McGraw-Hill/ Interamericana de España, 2003.
- CORTÉS, R. y MARSHALL, A. (1993) Política social y regulación de la fuerza de trabajo. en Cuadernos Médico-Sociales n° 65-66; Rosario.
- CURCIO, J (2011) "Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI" en DANANI, C. y HINTZE, S. (coord.) (2011) Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina, Universidad Nacional de Gral Sarmiento, Bs As.
- CUSSIÁNOVICH, A. (2010). Aprender la condición humana. Ensayo sobre pedagogía de la ternura. Lima: IFEJANT
- DANANI, C. y HINTZE, S. (coord.) (2011) Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina, Universidad Nacional de Gral Sarmiento, Bs As.
- DARROQUI, A. Y GUEMUREMAN, S. (2001): "La niñez ajusticiada". Editores del Puerto: Buenos Aires.
- DARROQUI, A. (2002): "La cárcel del presente, su sentido como práctica de secuestro institucional" en GAYOL S y KESSLER. G (comp.) Violencias, delitos y justicias en la Argentina; Manantial: Buenos Aires.
- DARROQUI A. Y LOPEZ, A. (2012) "El gobierno de las instituciones de encierro" En: DARROQUI, A; LOPEZ, A; CIPRIANO GARCIA, R (2012) Sujetos de Castigo. Ed: Homosapiens: Rosario.
- DEL CUETO, C y LUZZI, M (2016) "Salir a comprar. El consumo y la estructura social en la Argentina reciente" en KESSLER, G. (comp.) (2016) La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura. Siglo veintiuno editores, Argentina.
- DEL VALLE, A. (2001) Estrategias y Prácticas Sindicales: la reforma laboral en Argentina, Univ. De Barcelona, Barcelona. TESEO-UNICEF. Microfilm
- DEL VALLE, A. (2009) Educación y pobreza la hipótesis del capital individual y el capital social. Co-herencia, vol.6, Núm.10, enero-junio,2009, pp 207-237. Universidad Eafit, Colombia.
- DEL VALLE, A. (2012) Protección social, acción estatal y estructura de riesgos sociales. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 52 - 64, jan./jul. 2012



- DRAIBE, S. y RIESCO, M. (2006). Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. México D.F. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DUBET, F. (2002) El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad. Gesida Editorial, Barcelona.
- DUBET, F. (2017). Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Siglo XXI editores. Buenos Aires.
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar. EdicionsAlfons El Magnànim. Generalitat Valenciana.
- FASCIOLO, M. Y ZEBALLOS, M. (2013): "Consideraciones sobre el encierro como medida socio-educativa y las prácticas del Trabajo Social". X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- FALGUERAS, I. (2008) "El capital humano en la teoría económica: Orígenes y evolución" en Temas actuales de economía. Capital Humano. Instituto de análisis económico y empresarial de Andalucía. Volumen N°2, 2008.
- FERNÁNDEZ RIQUELME, S. y CARAVACA LLAMAS, C. (2011) La política social. presupuestos teóricos y horizonte histórico, Revista Aposta, N° 50, Julio, Agosto y Septiembre 2011, España.
- FILGUEIRA, F. (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada.". En Ciudadanía y política social, (pp. 71-116) San José: FLACSO/SSRC.
- FILGUEIRA, F; MOLINA, C., PAPANÓPULOS, J, TOBAR, F (2006) "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina" Documentos de trabajo del INDES.
- FILGUEIRA, F. (2007) "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina". Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FILGUEIRA, F (2009) El desarrollo maniatado en América Latina. Estados superficiales y desigualdades profundas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- FOUCAULT, M. (2008) Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión. Siglo XXI, Buenos Aires.
- FOUCAULT, M. (2000) Un dialogo sobre el poder y otras conversaciones. Alianza Editorial. Madrid.
- FOUCAULT, M. (2006) Seguridad, territorio y población. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- FOUCAULT, M. (2008) Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión. Siglo XXI, Buenos Aires.



- FOUCAULT, M. (2010) Defender la sociedad. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- GAGO, V. (2014), "La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular". Editorial Tinta Limón, colección Nociones Comunes. Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, D. (1994). Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio Estructural. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, D. (1998). Estado-nación y globalización. Grupo Editorial Planeta, Ariel. Buenos Aires.
- GARCIA DELGADO D. y NOSETTO L., (2004). La Ciudadanía en una Etapa de Reconstrucción: Imaginarios y Desafíos. Boletín TOP, Boletín virtual.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (1994): "Derechos de la Infancia Adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral". Forum Pacis, Colombia.
- DE GIORGI, A. (2006): "El gobierno de la excedencia. Postfordismo y control de la multitud." Disponible en <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/El%20gobierno%20de%20la%20excedencia.pdf> [Consulta: 16 de agosto de 2016]
- GARRIDO TREJO, C. (2007). "La educación desde la teoría del capital humano y el otro". Educere. Artículos arbitrados. ISSN: 1316 - 4910 • Año 11, Nº 36 • Enero - Febrero - Marzo 2007.
- GASPARINI, L. y CRUCES, G. (2010) "Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas". Documento de Trabajo CEDLAS Nº 102, UNLP, La Plata.
- GERMANI, G. (1969b) Sociología de la modernización. Paidós. Buenos Aires.
- GIL VILLA, F (1995) "El estudiante como actor racional: objeciones a la teoría del capital humano" Revista de Educación, núm. 306 (1995), págs. 315.327.
- GIMÉNEZ, G (2005). La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL 8 6- Agosto 2005.
- GOJZMAN, D. (2010) Hacia una Metodología para Orientadores que Trabajan con Jóvenes. Programa Fuerza Solidaria del Banco de la Provincia de Buenos Aires, Asociación Civil ETIS y Japanese International Cooperation Agency (JICA). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- GOLBERT, L y ROCA, E. (2010)" De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales" Revista de Trabajo • Año 6 • Número 8 • Enero / Julio 2010
- GONZÁLEZ GARZA et al. (2005). "Perfil del comportamiento sexual en adolescentes mexicanos de 12 a 19 años de edad. Resultados de la ENSA 2000", en Revista de Salud Pública, mayo-junio de 2005, volumen 47, número 3, pp. 209-218.
- GORZ, A. (1995) Metamorfosis del trabajo, Sistema, Madrid.



- GRASSI, E.; HINTZE, S. y NEUFELD, M. (1994). Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- GRASSI, E. (2012) "Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades" en Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, Nº Especial 135-136.
- GRUPPI, L (1978). El concepto de hegemonía en Gramsci. México: Ediciones de Cultura Popular)
- GUIDDENS, A. (1998). El capitalismo y la moderna teoría social. Idea Books SA. Barcelona.
- HABERMAS J. (1987). Teoría de la acción comunicativa I, Taurus, Madrid.
- HEREDIA, M (2016) "Las clases altas y las experiencia de mercado" en KESSLER, G. (comp.) (2016) La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura. Siglo veintiuno editores, Argentina
- HOPENHAYN, M. (2005) América Latina, Desigual y Descentrada. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.
- INDA, G. (2009): "El Estado moderno en la sociología académica clásica: un análisis comparado de las teorías de Durkheim y Weber." En Revista Argentina de Sociología. Vol. 7. Número 12-13.
- ISUANI, E (2015) Capitalismo vs. Democracia. El caso argentino. Eudeba. Buenos Aires.
- ISUANI, E. (2008) La política social argentina en perspectiva. En Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas /compilado por Guillermo Cruces... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires: Banco Mundial.
- ISUANI, E (1991). Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable? En ISUANI, Ernesto; LO VUOLO, Rubén y TENTI FANFANI, Emilio: El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis; Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP, 1991.
- JACOB, A. (1994), Le travail. Reflet des cultures, París, PUF, 1994.
- KAY, C. (1991). Teorías latinoamericanas del desarrollo. Nueva Sociedad. Nº 113, mayo-junio 1991.
- KAZTMAN, R. (2011) Infancia en América Latina: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- KESSLER, G. (comp.) (2016) La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura. Siglo veintiuno editores, Argentina.
- KESSLER, G (2010). Sociología del delito amateur Editorial Paidós. Ciudad de Buenos Aires.



- KESSLER, G. (2007) Escuela y delito juvenil. La experiencia educativa de jóvenes en conflicto con la ley. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 12, núm. 32, enero-marzo, 2007, pp. 283-303. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito Federal, México
- KLIJN, E. (1998) "Redes de políticas públicas: una visión general." Traducción de Mariángela Petrizzo. Extraído de Kickert, W et al, *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.
- KYMLICKA W. y NORMAN, W., 1997. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía, en *Ágora*, Nº 7, pp. 5-42.
- LEÓN, A. (2008) Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio. Proyecto CEPAL - AECID. Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del Milenio (AEC/06/003).19
- LEVIN, S (2004) "Los debates en torno al concepto de ciudadanía en sociedades en transformación" en *Mediações*. *Revista de Ciências Sociais*, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Londrina, Brasil, Vol.9-Nº2, pág. 119/137, ISSN1414-0543, diciembre de 2004
- LEVY, S. y RODRÍGUEZ, E. (2005) Sin herencia de pobreza. El programa Progresas - Oportunidades de México. BID- Planeta. Ciudad de México D. F.
- LO VUOLO, R. (1998) ¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia"; en BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. "La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador". Buenos Aires-Madrid, CIEPP-Miño y Dávila.
- LO VUOLO, R (2009). "Asignación por hijo" Serie Análisis de Coyuntura Nº 21. Ciepp.
- LO VUOLO, R.; BARBEITO, A. ; PAUTASSI, L. y RODRÍGUEZ, C. (2004) "La pobreza... de la política contra la pobreza" Buenos Aires-Madrid, CIEPP-Miño y Dávila.
- GOFFMAN, E. (2009) *Internados*. Ed. Amorrortu, Buenos Aires
- GUEMUREMAN, S. (2011): "La institución total nunca es cosa buena: aproximaciones a la realidad del encierro a los adolescentes infractores en la provincia de Buenos Aires" En: COSSE, I; LLOBET, V; VILLALTA, C y ZAPIOLA, M. (2011) *Infancia, políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*
- GUEMUREMAN, S. (2002) "La contracara de la violencia adolescente juvenil: la violencia pública institucional de la agenda de control social judicial". . En GAYOL y KESSLER (comp.) *Violencias, delitos y justicias en Argentina*. Manantial, Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- LÓPEZ, A. (2010): "Proceso de reforma legal e institucional del sistema penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires (2000-2009)". Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de



- Buenos Aires. Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar>
[Consulta: 05 de julio de 2016]
- LÓPEZ, A. (2011): "La ley y sus laberintos. Acerca de la trama de relaciones de poder en el proceso de reforma legislativa bonaerense en materia de infancia. En BONBONI, G. (Editor). "Juventud y penalidad. Sistema de responsabilidad penal juvenil". Mar del Plata. EUDEM.
- LORENC VALCARCE, F. (2005): "La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre sociedad y política". Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas. 12 (2005.2). Universidad Complutense.
- MIGUEZ, D (2002). Rostros del desorden. Fragmentación social y la nueva cultura delictiva en sectores juveniles. En GAYOL y KESSLER (comp.) Violencias, delitos y justicias en Argentina. Manantial, Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- MARX, K. (1973) El capital, México, FCE, 1973; tomo 1.
- MARX, K. y ENGELS, F. (1985). La Ideología Alemana. Buenos Aires: Ediciones Pueblos Unidos y Editorial Cartago.
- MARSHALL, T (1949) Ciudadanía y clase social. Conferencias dictadas en la Universidad de Cambridge. Inglaterra, 1949.
- MARGULIS, M. (2000) La juventud es más que una palabra. 2ª. Ed. Buenos Aires: Biblos,
- MAZZOLA, R. (2012). Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- MESCHINI, P y CIAPPINA, C (2017) Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. IV / N° 7 / 2017. ISSN: 2362-616x. (pp. 181-204) Centro de Publicaciones. FCPyS. UNCuyo. Mendoza
- MINUJÍN, A. (1999). ¿La gran exclusión? Vulnerabilidad y exclusión social en América Latina. EUDEBA. Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2009) "Impacto de la Asignación Universal por Hijo en la pobreza y el ingreso de los hogares (estimación al 2º trimestre de 2009)", Buenos Aires.
- MOLINA DERTEANO, P. (2007) Primeras exploraciones hacia las estratificaciones juveniles. Los grandes aglomerados urbanos de Argentina entre 2003 y 2011. Contextualizaciones Latinoamericanas, 1-22
- MORDUCHOWICZ, A (2004): "Discusiones en economía de la Educación" Editorial Losada. Buenos Aires, IIPE.
- MUJICA CHIRINOS, N. y RINCÓN GONZALEZ, S. (2010) El concepto de desarrollo: posiciones teóricas más relevantes. Revista Venezolana de Gerencia, Año 15 N° 50.



- NARBONDO, P. (2006) Reflexiones críticas sobre el universalismo básico, en Revista Uruguay de Ciencia Política, vol. 25 Montevideo dic. 2006.
- NIETZSCHE, F. (2007) Genealogía de la moral. Gradifco, Buenos Aires, Argentina.
- NUN, J (1999) El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/3467265>
- OSZLAK, O. (1980): "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Estudios CEDES, vol. 3, N° 2. 1980: Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (2006) "Burocracia estatal: política y políticas públicas". Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI, 2006, Abr: Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, O. (2007): "Formación histórica del estado en américa latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio". En Acuña, Carlos, H. (comp.)(2007) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires y en Estudios CEDES, Vol. 1, N° 3, 1978: Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, O (2011): "Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio." En Acuña, Carlos (Ed.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- OSZLAK, O; O'DONNELL, G (2007): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación." En Acuña, Carlos (Ed.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado,
- PARSONS, W. (2007) "Meso-análisis. Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas." En Políticas públicas. México: FLACSO.
- OFFE, C. (1976) La política social y la teoría del Estado (1990). En libro: Economía Social Contradicciones en el Estado de Bienestar. Editorial Alianza, Madrid.
- OFFE, K. (1992). La Sociedad del Trabajo. Madrid: Alianza.
- OSZLAK, O; O'DONNELL, G (2007) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación." En Acuña, Carlos (Ed.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado,
- O'DONNELL, G. (1993) Estado, Democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad N° 128 noviembre- diciembre 1993.



- ORTIZ GÓMEZ M.G., 2014. El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal, en Sociológica, vol.29 N° 83, México.
- PADIOLEAU J. (1989). El Estado en concreto. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Argentina en un mundo incierto: asegurar el desarrollo humano del siglo XXI. Naciones Unidas.
- POLANYI, K (1989). La gran transformación: crítica del liberalismo económico, trad. F. Álvarez-Uría Rico y J. Varela, Madrid, Las Ediciones de la Piqueta.
- QUIJANO, A. (1977) Notas sobre el concepto de marginalidad social. Santiago de Chile. CEPAL
- REGUILLO CRUZ, R. (2000). Emergencias de culturas juveniles, estrategias del desencanto. Buenos Aires: Norma.
- RODRÍGUEZ CASTILLO, L. (2006): "Reflexiones socioantropológicas sobre el Estado" Perfiles Latinoamericanos, núm. 28, julio-diciembre, 2006, pp. 185-212 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México.
- ROUSSEAU, J. (1999) El contrato social. Bureau Editor. Buenos Aires.
- SALVIA, A (2013) "Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social. El actual escenario de crisis mundial en la Argentina". Friedrich Ebert Stiftung. Universidad Católica Argentina. Disponible en http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Juventudes_Problematicas.pdf
- SAUMELL, M. (2011): "Una ciencia penal diferente y una respuesta estatal diferente frente al delito cometido por adolescentes". En BONBINI, G. (Editor). "Juventud y penalidad. Sistema de responsabilidad penal juvenil". Mar del Plata. EUEDEM.
- SASSEN, S. (2000) Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privado. Texto de la conferencia del Millenium.
- SAUTU, R (2003). Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación. Buenos Aires, Ediciones Lumiere, 2003.
- SAUTU, R (2016). La formación y la actualidad de la clase media Argentina. En KESSLER, G. (comp.) (2016) La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura. Siglo veintiuno editores, Argentina.
- SENATORE, A (2015) ¿Sujetos de derecho u objetos de castigo? Familiares de detenidos, su lugar en el tratamiento carcelario. / Anitilde Senatore. - 1a ed. – La Plata: Dynamis, 2015.
- SEMAN, P. y FERRAUDI CURTO, C. (2016). "Los sectores populares" en KESSLER, G. (comp.) La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura. Siglo veintiuno editores, Argentina.



- SUREL, Y. (2008): "Las políticas públicas como paradigma." En Estudios Políticos. Número 33.
- SCHULTZ, T. (1961a) "Inversión en capital humano", en BLAUG, M. (1968) Economía de la Educación. Ed. Tecnos, Madrid, 1972, pp.15-32.
- STERN, C y GARCÍA, E (2001) Sexualidad y salud reproductiva de adolescentes en México. Aportaciones para la investigación y la acción, (coords.), México, D.F., El Colegio de México, Programa Salud Reproductiva y Sociedad.
- SMITH, A. (1997) , La riqueza de las naciones, trad. C. Rodríguez Braun, Madrid, Alianza,.
- SPINOSA, M (2005) "Del empleo a la empleabilidad, de la educación a la educabilidad. Mutaciones conceptuales e individualización de los conflictos sociales Séptimo congreso nacional de estudios del trabajo. ASET. Buenos Aires 10, 11 y 12 de agosto de 2005. ISBN 987-98870-2-6.
- SVAMPA, M. (2017). "Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América Latina". Edhasa. Buenos Aires.
- TEUBAL, M (2005). Reflexiones sobre la deuda. Revista Argumentos. UBA. Buenos Aires.
- Convención sobre los Derechos del Niño. UNICEF. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobrelsderechos.pdf>
- TOURAINÉ, A.(1993), Crítica de la modernidad, trad. M. Fernández Alonso de Armiño, Madrid, Temas de Hoy.
- VAN RAAP, V. (2010) Tesis de maestría: Educación, políticas sociales y acceso al mundo del trabajo: un estudio acerca de la desigualdad de oportunidades para los jóvenes en la Argentina. Disponible en ceyds.sociales.uba.ar/files/2014/06/t8_10.pdf
- VAN PARIJS, P. (2014) Renta básica y justicia social. ¿Por qué los filósofos no están de acuerdo? Revista Andamios. Volumen 11, número 25, mayo-agosto, 2014.
- VELÁZQUEZ GAVILANES, R. (2009): "Hacia una nueva definición del concepto 'política pública'." En Desafíos. Número 20.
- VILLALOBOS MONROY, G. y PEDROZA FLORES, R. (2009) "Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico." Tiempo de Educar, vol. 10, núm. 20, julio-diciembre, 2009, pp. 273-306. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México
- WEBER, M., (1984) La ética protestante y el espíritu del capitalismo en "Ensayos sobre sociología de la religión", Tomo I, Madrid, Taurus.
- WEBER, M. (1964): "Economía y Sociedad" Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.



ZAFFARONI, E. (1995) "Los objetivos del sistema penitenciario y las normas constitucionales". En El derecho penal hoy. Homenaje al profesor David Baigún, 115-129. Buenos Aires: Editores del Puerto.

ZAFFARONI, E. (2007) El enemigo en el derecho penal. Ediar, Buenos Aires.

NORMATIVA CONSULTADA

Decreto provincial nº 44/2007

Decreto provincial 151/2007

Decreto provincial 300/2005

Ley provincial Nº 12256

Ley provincial Nº11922

Ley provincial Nº10.903

Ley provincial Nº 13.634

Ley provincial Nº 13.298

Resolución Provincial Nº 172 y anexos I, II, III Y IV.

Decreto Nacional 1454/05

Decreto Nacional nº1602/09

Ley Nacional Nº 22.278

Ley Nacional Nº 26.425

Ley Nacional Nº 24.660

Ley Nacional Nº 24.241

Ley Nacional Nº 26.061

Convención sobre los Derechos del Niño. Naciones Unidas.

Reglas de Beijing. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores. Naciones Unidas.

SITIOS WEB CONSULTADOS

CORREPI: <http://www.correpi.org/>

CELS. <https://www.cels.org.ar/web/>

Unicef. <https://www.unicef.org/argentina/spanish/>

INDEC. <https://www.indec.gov.ar/>



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE MAR DEL PLATA
.....



Facultad de
Ciencias de la Salud
y Trabajo Social

Suprema corte de justicia de la Provincia de Buenos Aires.:

<http://www.scba.gov.ar/portada/default2014.asp>

<http://www.pensamientopenal.com.ar/>

Comisión económica para América Latina (CEPAL). <https://www.cepal.org/es>

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

<https://www.gba.gob.ar/desarrollosocial>

Ministerio de Desarrollo social de la Republica Argentina. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/>