Año 6 N°11
agosto/diciembre 2022

EJES de ECONOMÍA y SOCIEDAD

5to Aniversario

PUBLICACIÓN SEMESTRAL. ENTRE RÍOS - REP. ARGENTINA | ISSN 2591-4669

UNER Facultad de Ciencias Económicas

creative commons

de ECONOMÍA y SOCIEDAD

Año 6 Nro. 11
agosto/diciembre 2022

Publicación semestral. Entre Ríos - Rep. Argentina

ISSN 2591-4669
http://doi.org/1 0.33255/2591-4669

Revista Ejes de Economía y Sociedad
Urquiza 552 (E3100FEN)
Paraná, Entre Rios, Argentina

Contacto:
revistaejes@uner.edu.ar
https://pcient.uner.edu.ar/index.php/ejes

creative commons
BY NC SA

EJES

PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

Es un agrado presentar el presente número de la revista Ejes de Economía y Sociedad, la publicación científica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Este número en particular, el 11 desde su creación, es un número especial. En el mismo se logra un primer objetivo, superar los 5 años de continuidad. En este período se ha logrado una permanencia y crecimiento en torno a la revista Ejes, uno de los pilares de la política científica de nuestra casa. Este crecimiento se da en un contexto de consolidación de las actividades de investigación y publicación en la Facultad de Ciencias Económicas, en conjunto con el crecimiento de proyectos de investigación, becarios, investigadores y publicaciones científicas. Deseamos que los próximos 5 años de la revista sean igual o más fructíferos.

En este número, a modo de edición especial, se presentan 3 dossiers en los que se desarrollan en 20 artículos. El primer dossier se centra en el análisis de las burocracias educativas en diversas provincias de Argentina en los siglos XIX y XX, abarcando tanto las trayectorias, formaciones y configuraciones de funcionarios, profesores, maestros y empleados de organismos educativos en dicho período. El segundo dossier, llamado "Contabilidad y Sociedad", gira en torno a miradas interdisciplinarias sobre el rol de la contabilidad, su configuración, validación y práctica. Mediante 8 artículos se pone en tensión los vínculos de la contabilidad con la sociedad, el rol de la misma como profesión y los desafíos en dicho marco. Por último, el tercer dossier "Regulaciones y prácticas de la enfermería durante la pandemia de Covid-19 en Argentina, desde una perspectiva nacional-local" abarcan distintos trabajos científicos que indagan en las principales dimensiones de las prácticas de enfermería y cuidado a lo largo de la última pandemia en el país. El número cierra con siete artículos científicos relevantes para nuestra revista, tres contribuciones y tres reseñas, cerrando el número más prolífico de nuestra revista.

Es nuestro objetivo consolidar la revista Ejes como una revista científica de referencia para las publicaciones en temas de Ciencias Sociales, y que sea un lugar de publicación científica y referencia académica para los investigadores de la región. Por esto, la revista se encuentra abierta para el envío de artículos, aportes y reseñas enmarcados en las temáticas de incumbencia. Espero que encuentre en esta revista producciones de referencia y rigor científico que sean de relevancia.

Cr. Sebastián Pérez
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Entre Ríos

ACERCA DE LA REVISTA

La revista EJES de Economía y Sociedad **(EjES)** es una publicación de la Facultad de Ciencias Económicas (FCECO, sede Paraná) de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Si bien uno de los principales intereses de la revista es la indagación sobre problemáticas referidas al pasado, presente y futuro de la economía y de la sociedad, su objetivo es la difusión de investigaciones científicas sobre temáticas más generales, en los campos de las ciencias sociales y humanidades.

La revista publica trabajos originales e inéditos, efectuados a partir de técnicas específicas o a partir de mecanismos interdisciplinares, pretendiendo explícitamente estimular el debate y las interacciones e intersecciones teórico-metodológicas.

Los contenidos de la revista, con acceso libre e inmediato, están destinados a los miembros de la comunidad científica, pero también a un público masivo, partiendo del principio de democratización e intercambio del conocimiento como contribución no solo a la dinámica intelectual en particular, sino a la social en general.

POLÍTICA DE SECCIONES

La revista **EjES** publica Artículos evaluados por pares, en los que se reflejan resultados de investigaciones avanzadas o concluidas. La revista también publica Contribuciones y avances evaluados por el comité académico, donde se presentan avances de investigaciones en marcha, reflexiones o contribuciones sobre una problemática, críticas bibliográficas, ensayos, informes coyuntura, entrevistas. Finalmente la revista también publica Reseñas de libros, evaluadas por el comite académico.

PROCESO DE EVALUACIÓN POR PARES

La convocatoria para la presentación de artículos para la revista **EjES** es permanente. Todos los trabajos son sometidos a un sistema doble ciego (blind peer review) de evaluación por parte de dos integrantes del Comité científico, que opinan sobre la calidad y pertinencia de los trabajos propuestos y recomiendan su aceptación o rechazo.

FRECUENCIA DE PUBLICACIÓN

La revista **EjES** tiene, una periodicidad semestral, es decir que publica 2 números por año (enero-junio / julio-diciembre). Publica en forma continua y la convocatoria para presentación de trabajos es permanente.

POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO

La revista **EjES** provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de gratuidad al acceso de los resultados de la investigación, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento global. En resumen, la Revista es de acceso abierto (Open Access) y se encuentra bajo licencia de Creative Commons.

POLÍTICA DE PRESERVACIÓN DIGITAL

La revista **EjES** utiliza el sistema LOCKSS para crear un sistema de almacenamiento distribuido entre las bibliotecas participantes y permite la creación de archivos permanentes en la revista con fines de conservación y restauración.

ASPECTOS ÉTICOS

La revista **EjES** adhiere a normas éticas que aseguren la integridad en la publicación de los artículos, promoviendo una conducta ética en todos los participantes del proceso editorial (lectores, autores, revisores, editores, etc.).

Todos los trabajos son sometidos a un sistema doble ciego de evaluación por parte de dos asesores externos que opinan sobre la calidad y pertinencia de los trabajos propuestos y recomiendan su aceptación o rechazo. Esta modalidad imposibilita la discriminación de autores/as por su categoría académica o profesional, por su origen geográfico y/o por su género.

La revista **EjES** entiende que el proceso editorial debe ser transparente y justo, motivo por el cual adhiere a los principios y políticas que permitan asegurar una conducta ética y equitativa para las partes implicadas. Estos principios y políticas se inspiran en las normas y códi-gos de ética establecidos por el Committee on Publication Ethics (Code of Conduct and Best Practices Guidelines for Journals Editors, COPE) y por el International Committee of Medical Journal Editors (ICJME).

EQUIPO EDITORIAL

Director:

Mateo, José Antonio (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Secretaria de Redacción:

Ferreyra, Ana María (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Jefe de Redacción:

Camarda, Maximiliano (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Asistente de dirección::

Villagra, María Iris (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Redes Sociales:

Chicahuala Ferreyra, Axel (Universidad de Buenos Aires), Argentina y Cian, Janet Priscila (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Revisión de inglés:

Schira, Claudia Ester (Universidad Autónoma de Entre Ríos), Argentina.

Revisión en portugués:

Ranieri, María Guadalupe (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Maquetación y diseño:

Ríos, Evelyn Lucía (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

EQUIPO TÉCNICO

Petitti, Eva Mara (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Cian, Janet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Trucco, Ignacio (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Rodríguez, Leandro (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Weidmann, Gabriel (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Orsini, German (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Perkins, Patricio (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Heredia, Mariana (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Cattaneo, Ricardo (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

CONSEJO EDITORIAL:

Locher, María Valentina (Universidad Nacional del Litoral), Argentina.

Dapuez Andrés (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas —Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Boyer, Robert (École des Hautes Études en Sciences Sociales) Francia.

Contente, Claudia (Universitat Pompeu Fabra de Barcelona) España.

Goularti Filho, Alcides (Universidade do Extremo Sul Catarinense) Brasil.

Gutman, Graciela (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) Argentina.

Lepratte, Leandro (Universidad Tecnológica Nacional), Argentina.

Miotti, Luis (Université Paris Nord 13), Francia.

Nieto, Alejandro Agustín (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Mar del Plata), Argentina.

Rapoport, Mario (Universidad de Buenos Aires), Argentina.

Rispoli Florencia (Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional Arturo Jauretche), Argentina.

Rofman, Alejandro (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad de Buenos Aires), Argentina.

Schneeberger, Marino (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

COMITÉ CIENTÍFICO

Alegret, Joan-Lluis, (Universita de Girona), España

Bandieri, Susana (Universidad Nacional del Comahue y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), Argentina.

Barbei, Alejandro (Universidad Nacional de La Plata), Argentina.

Barrancos Dora Beatriz (Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), Argentina.

Buchieri, Flavio (Universidad de Villa María yUniversidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Contreras Carranza, Carlos Alberto (Pontificia Universidad Católica del Perú), Perú.

Domínguez, Néstor (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Di Filippo, Armando (Comisión Económica para América Latina), Santiago, Chile.

Ferrari, Marcela (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Mar del Plata), Argentina.

Frega, Ana (Universidad de la República), Uruguay.

Ganem, Javier (Universidad Nacional de Rosario), Argentina.

Gil Montero Raquel (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas Mendoza), Argentina.

Girbal, Noemi (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Quilmes), Argentina.

Krieger, Mario (Universidad de Buenos Aires), Argentina.

Larocca, Héctor (Universidad de Buenos Aires), Argentina.

López Molina, Luis (Universidad de Cádiz), España.

Marchena Fernández, Juan (Universidad Pablo de Olavide), España. †

Méndez, Fernanda (Universidad Nacional de Rosario), Argentina

Munizaga, Claudio Aguirre (Universidad de Tarapacá), Chile.

Porta, Fernando (Universidad Nacional de Quilmes), Argentina.

Riela, Alberto (Universidad de la República), Uruguay.

Sábato, Hilda (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad de Buenos Aires), Argentina.

Siede, Mario (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina

Trachitte, María (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Truffer, Isabel (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Viegas, Juan Carlos (Universidad de Buenos Aires), Argentina.

COMITÉ INSTITUCIONAL

Sabella Andrés (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Muani Eduardo (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Pérez Sebastián (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Milocco María de Dios (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Albornoz Elena (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Brunner Nicolas (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Padró Silvia (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

Retamar Carlos (Universidad Nacional de Entre Ríos), Argentina.

ÍNDICE

Tapa: Luca Pacioli. Anónimo atribuido a Jacopo de'Barbari por Luc Lauwers y Marleen Willekens en Five Hundred Years of Bookkeeping: A Portrait of Luca Pacioli. En Tijdschrift voor Economie en Management, Katholieke Universiteit Leuven, 1994, vol. XXXIX issue 3 p. 289–304.

Presentación institucional. **Cdor. Sebastián Pérez**

Editorial del Director. **Dr. José Mateo**

Dossier: Análisis de las burocracias educativas en las provincias (siglos XIX y XX)

Presentación del Dossier — 23 - 33
Laura Graciela Rodríguez

La constitución del dispositivo educativo en la provincia de San Luis (1832-1882). El caso de la primera huelga docente en la Escuela Normal — 34 - 58
María Martha Garro

Entre lo nacional y lo local: la trayectoria profesional y política de Aníbal Helguera Sánchez en Jujuy (1886-1899). — 59 - 80
Antonela Centanni

El Consejo General de Educación entre instrumentos normativos, trayectorias y culturas políticas. Santa Fe, 1874-1910 — 81 - 106
Bernardo Carrizo & Juan Cruz Giménez

La educación en la provincia de Entre Ríos: funcionarios, instituciones y políticas (1886-2008). — 107 - 133
Eva Mara Petitti

Las primeras Escuelas Normales de la provincia de Buenos Aires: Mercedes, Azul, Dolores, San Nicolás y La Plata. El arribo de una burocracia nacional a las ciudades del interior (1887-1920). — 134 - 160
Laura Graciela Rodríguez

Las escuelas primarias para adultos y el servicio militar obligatorio en la Argentina de principios del siglo XX. 161 - 187
Germán Soprano

Dossier: Contabilidad y sociedad

Presentación del Dossier. 188 - 192
Sandra Aquel & Tomás Rodoreda

Tensiones entre viejas y nuevas tradiciones de enseñanza en la formación de Contadores Públicos y Licenciados en Economía. 193 - 215
Salome Vuarant

Perfil de ingresantes a la FCEyE-UNR en el período 2018-2022. Primeras lecturas a partir de la incorporación de la dimensión de género. 216 - 240
Marcela Cavallo & Natalia Fattore & Miriam Geli & Luciana Ruiz

La regulación de la ética contable como régimen internacional. 241 - 256
Sandra Aquel & Tomás Rodoreda

Contabilidad social y ambiental. Referencia retrospectiva y su actualidad en Sudamérica. 257 - 273
Valeria Pérez & María Inés Ritacca

La tributación como herramienta de preservación del medio ambiente. Aplicación empírica en empresas de inversión en energía renovable: 2015-2021. 274- 296
Lorena Almada

Criptomonedas: tratamiento contable y ejercicio profesional responsable. 297 - 315
Daniel Díaz & Sandra Aquel

La acreditación de la carrera de Contador Público en la República Argentina. 316 - 327
Tomás Rodoreda

Ejercicio profesional del Contador Público, tecnología y Ciencia Abierta en el contexto de América Latina y el Caribe 328 - 352
Jairo Contreras Capella

Dossier: Regulaciones y prácticas de la enfermería durante la pandemia de Covid-19 en Argentina, desde una perspectiva nacional-local

Presentación del Dossier 353 -358
Jimena Caravaca & María Laura Rodríguez

El trabajo de cuidado de la salud en tiempos de pandemia. Transformaciones en el proceso laboral y estrategias de afrontamiento en enfermeras del subsector privado de La Plata. 359 - 383
Sofia Malleville

Endurecerse sin perder la ternura: experiencias de acompañamiento y cuidados de enfermería en pandemia. 384 - 412
Paula Danel & Alejandra Wagner

"Lo que la pandemia nos dejó": las enfermeras en la consecución de la Ley de Regulación del Ejercicio en la provincia de Córdoba. 413 - 438
María Laura Rodríguez & Sandra Cevilán

Regulación laboral y condiciones de trabajo del sector de enfermería de Mendoza durante la pandemia de Covid-19. 439 - 461
Virginia Mellado

Condiciones de Trabajo de la enfermería: percepciones, prácticas y riesgos psicosociales durante la pandemia COVID-19. Mar del Plata, Argentina 462 - 495
Eliana Aspiazu & Romina Cutuli

Enfermería y políticas públicas provinciales de la salud y el cuidado. Una comparación entre Chaco y Corrientes durante la pandemia de covid-19. 496 - 529
Daniel Chao & María del Mar Solís Carnicer

Artículos

El Gas No Convencional de Vaca Muerta como recurso estratégico para la Argentina: evolución y tendencias. 530 - 560
Claudia Marilina Ortiz & María Florencia Zabaloy

"Una de cal, una de arena" Cosmovisiones y Arqueología, aproximaciones a la historia minera del Parque Nacional El Palmar de Entre Ríos. 561 - 588
Weissel Axel & Rossi Micaela & Imposti Sebastián & Weissel Marcelo

Banquina de Pescadores del puerto de Mar del Plata. Entre el ostracismo y las posibilidades de recuperación de una postal. 589 - 612
Diego Solimeno

El Derecho de Acceso a la Información Pública y su incidencia en la gestión universitaria. Estudio de la situación de las universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos, Argentina. 613 - 650
Alejandro César Caudis

Territorialidad y acceso a la salud. El caso del Barrio marplatense Félix U. Camet desde 2005 a 2015. 651 - 674
Silvina Aveni

La Ciudad Universitaria de Rosario y su entorno como área de centralidad urbana. 675 - 696
Silvina Pontoni & María Laura Fernández & Octavio Procopio & Agustina Perrone & Joana Severini

Construcción periodística y producción de sentido en relación a la violencia de género en los medios gráficos pampeanos (2004 – 2014). 697 - 722
María Soledad García

Contribuciones y Avances

Caracterización del sistema financiero nacional y desigualdades regionales en el costo del financiamiento empresario. 723 - 737
Soledad Retamar & José Luis Juncos

La Argentina contemporánea en una perspectiva brasileira 738 - 756
Williams Gonçalves da Silva

Mustafá, el pirata de las sierras. Bandolerismo rural, folklore e historia en la región interserrana bonaerense. 757 - 772
Analía Correa & José Antonio Mateo

Reseñas

Gorza, Anabela & Adriana Valobra, (Eds.). (2018). Género y derechos: Una propuesta transformadora para el aula de Ciencias Sociales. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Andamios; 4. Serie Materiales). 773 - 777
por María Emilia Martínez

Morea, Alejandro (2020) El ejército de la Revolución: una historia del Ejército Auxiliar del Perú durante las guerras de independencia. Rosario, Prohistoria Ediciones. 778 - 780
por Rosario Leriche

Manzoni, Gisela (2021) Organizar la paz: las mujeres y las luchas contra la guerra en América Latina 1910-1936, Buenos Aires. Grupo Editor Universitario. 781 - 783
por Homero Lanzavecchia

Obituario

Muere el Dr. Juan Marchena Fernández, integrante de nuestro Comité Científico 784 - 785

PRESENTACIÓN EDITORIAL

Nota editorial al volumen 6to, número 11 de *Ejes de economía y sociedad*. 5to. Aniversario

La escuela de Atenas, de Rafael, ca. 1509.

El lector tiene en su pantalla o en sus manos el número onceavo de Ejes de economía y sociedad, o, como ya es popularmente reconocida, simplemente Ejes; publicación científica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

Hace exactamente cinco años, con apenas cuatro artículos, presentamos temerosamente el "Año 1, Nro.1" de nuestra revista. Es cierto que Mario Rapoport, Marcelo Rougier, Jorge Gelman y Daniel Santilli eran de por sí autores potentes que rápidamente posicionaron a la publicación en un punto de partida privilegiado, dotándola de una visibilidad destacada. A todos estos colegas y amigos va mi gratitud por la generosidad de haber publicado en nuestro noviciado.

¿Qué podemos exhibir hoy? 104 ensayos y 145 autores (contando solamente a los artículos científicos) se sumaron a los cuatro primeros. El número actual llega a 26 artículos, agregados en tres dosieres y artículos individuales. Cálidos números que nos gratifican, sobre todo cuando otras instituciones, incluso de mayor trayectoria e inserción académica dentro de la Universidad argentina nos prestigian para publicar sus debates y producciones. En este número, nuestro agradecimiento a la Universidad Nacional de Rosario, a la Universidad Nacional de la Plata y a la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Un agradecimiento, destacadísimo por mi parte, a Evelyn Lucía Ríos y a María Laura Scattini que han padecido este crecimiento de la revista número a número, haciéndose profesional, solidaria y responsablemente cargo de un inmenso trabajo de edición y maquetado.

Por supuesto no todas han sido rosas. No me canso de parafrasear al Dr. Manuel Sadosky, un

matemático argentino considerado por muchos como el padre de la computación en nuestro país, quien decía "no hay universidad sin ciencia". Algunes colegues no saben, no pueden o no quieren comprender el profundo contenido de esta frase de quien fuera Secretario de Ciencia y Técnica del gobierno democrático de Raúl Alfonsín. Para ellos la investigación y la publicación de sus resultados dentro de una facultad es una abstracción, una erogación superflua o a lo sumo una mal necesario para la acreditación en CONEAU.

La imagen que ilustra esta editorial, uno de los conjuntos más grandiosos de la pintura renacentista, recoge las figuras de los filósofos y sabios de la Ακαδημία (Academia) de Platón, principio inspirador de la universitās magistrōrum et scholārium, la Universidad, que significa "comunidad de profesores y académicos". En la imagen puede verse a esta comunidad en funcionamiento, reflexionando, leyendo, escribiendo y sobre todo debatiendo. La única jerarquía está en la autoridad del conocimiento, en el prestigio y el respeto ganado a base de una trayectoria. Fernand Braudel, el -entre otras muchas cosas- creador de la renombrada revista Annales. Économies, Sociétés, Civilisations, o, simplemente, Annales (confieso haberme inspirado en ella para bautizar a Ejes) decía como director de la también aclamada École des hautes études en sciences sociales sobre sus docentes e investigadores: "Los que han llegado hasta aquí tiene como función investigar y enseñar lo que deseen. Mi función es que lo hagan bien".

Va aquí mi primer comentario: el respeto como autoridad en el mundo académico se debe ganar dentro de las reglas del juego de la academia y no por la aplicación ciega de artículos e incisos. Eso diferencia a un académico de un burócrata o empleado administrativo. Un cargo en la conducción de la gestión no implica patronaje sobre los miembros de la comunidad académica. La juventud de Córdoba en 1918 demostró lo frágiles que son las rigideces institucionales de este tipo. Ella nos dejó heredada la "libertad de cátedra", algo que debería ser recordado.

Por otro lado, un principio central de una publicación científica es evitar la endogamia. En efecto, una revista se crea para darle lugar para expresarse a "los otros". Y si una universidad nacional hermana nos propone publicar un dossier, y si el tema resulta ser la materia de lo que se enseña en la nuestra, esto nos debería llenar de orgullo y no de mezquindad. Volvamos a la imagen, en lo alto de la escalinata se encuentran la retórica y la dialéctica. Ejes está abierta al debate y celebraríamos una discusión de nuestros profesionales con sus colegas que publican en este número ¿Es un desafío? Sí, es un desafío. Así progresa la ciencia compañeros.

Por último, algo que distingue a los oscuros gestores de los líderes del mundo universitario es la capacidad de lastrar todo esfuerzo de los primeros contra la sabiduría de impulsar las capacidades de sus colaboradores de los últimos. Tres decanos (Andrés Sabella, Eduardo Muani y Sebastián Pérez) han estado dirigiendo la gestión de la Facultad de Ciencias Económicas en este lustro de EJES. Todos ellos han dado su apoyo moral y material constante, conscientes de lo que significa poseer una publicación científica de calidad dentro del triángulo equilátero que conforman las funciones de la Universidad: docencia, investigación y extensión universitaria. Sobre todo, tratándose de una facultad cuya carrera insignia tracciona la función docencia y la correspondiente formación de profesionales bastante por encima de la producción científica. A los tres va mi gratitud también por esto.

Hasta el mes de julio.

Dr. José Antonio Mateo
Investigador principal de CONICET
Profesor titular de Historia de la UNER
Director de la Maestría en desarrollo socioeconómico de la FCECO-UNER
Director de Ejes

Dossier: Análisis de las burocracias educativas en las provincias (siglos XIX y XX)

Laura Graciela Rodríguez
https://orcid.org/0000-0001-9757-5609
Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales
CONICET - Universidad Nacional de La Plata
lau.g.rodrig@gmail.com
La Plata, Buenos Aires, Argentina

Introducción

El escritor y ex inspector, Leopoldo Lugones, definió en su libro ***Didáctica*** de 1910 que el magisterio no era una profesión liberal, en tanto su rasgo distintivo era el de ser "una carrera esencialmente burocrática" cuya demanda dependía de las necesidades del Estado, "sin otra perspectiva posible". Siguiendo esta definición de los propios actores, nos preguntamos en qué sentido nos sirve el clásico concepto de burocracia de Max Weber para pensar a los empleados estatales. Consideramos que esta noción nos permite identificar una serie de cuestiones acerca de su trabajo cotidiano, configurado por la normativa del Ministerio argentino. La definición típico-ideal weberiana de burocracia refiere a una persona – el burócrata- que ha pasado las exigencias de una formación profesional, se inserta en una jerarquía administrativa con competencias minuciosamente fijadas y consigna toda la actividad administrativa en documentos escritos. Además, es retribuido en dinero con sueldos fijos, sabe que su trabajo exige que se consagre enteramente y sin reservas al cargo que ocupa, se atiene a órdenes por escrito, tiene ante sí una carrera, y está sometido a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa (Weber, 1992).[1]

Este modelo ideal, tiene, sin dudas, un valor heurístico apreciable, al que deben agregarse algunas complejidades específicas de las agencias estatales de los países latinoamericanos. En Argentina, debido a la inestabilidad de los gobiernos y las crisis económicas recurrentes, los funcionarios suelen verse afectados en sus carreras a causa de cambios institucionales bruscos que redefinen organigramas y funciones de una administración a otra -a veces del mismo signo político-, haciendo que sus puestos sean relativamente inestables. Asimismo, los estudiosos de la burocracia indican que los funcionarios suelen ser designados por afinidades personales y/o políticas con el gobierno de turno, más que por sus credenciales y capacidades profesionales y, antes

1 Estas reflexiones han sido retomadas en nuestro libro sobre los directores de las Escuelas Normales como parte de la burocracia nacional (Rodríguez y Petitti, 2021). Agradezco los comentarios y sugerencias de Mara Petitti a esta introducción.

que actuar siguiendo normas estrictas, sus comportamientos suelen estar guiados por prejuicios personales, reglas no escritas y sobreentendidos (Soprano, 2007; Di Liscia y Soprano, 2017). En suma, en el transcurrir de sus gestiones, los funcionarios se van formando, tanto en saberes y prácticas burocráticas específicas, como en las otras lógicas y prácticas propias de los contextos donde están inscriptos.

El analista Oscar Oszlak (2006), nos recuerda que una burocracia pública "es lo que se hace" y está determinada en parte por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementan. Advierte que, como no hay un consenso estático y unívoco acerca de esos contenidos, las burocracias se convierten en la arena de conflicto donde se resuelven disputas, en las cuales funcionarios y agencias involucrados toman posiciones, construyen alianzas, desarrollan estrategias y ponen acción varios tipos de recursos para hacer prevalecer sus respectivas posiciones. Por ello, las burocracias cambian, pueden asignárseles nuevas funciones y quitárseles otras, sus estructuras pueden adquirir mayor diferenciación y complejidad, exigírseles nuevos mecanismos de coordinación, ganar o perder recursos, en algunos casos por expropiación de funciones que cumplían los Estados subnacionales u organizaciones de la sociedad civil, y en otros, debido al movimiento inverso que se da en ciertas épocas, de la centralización a la descentralización de funciones y recursos (Oszlak, 2006). En ese trabajo, Oszlak nos propone estudiar las burocracias teórica y metodológicamente a partir de diferentes dimensiones de análisis que atienden a la productividad, el contexto, los recursos, las normas, las estructuras y el comportamiento, modelo que adaptaremos para nuestro estudio, como veremos más adelante.[2]

Como ha señalado María José Ortiz Bergia (2015), distintos estudios históricos han demostrado acabadamente, por un lado, que el despliegue estatal nacional durante fines del siglo XIX y el siglo XX estuvo lejos de desarrollarse de la misma manera en todo el país y que las transformaciones, rasgos, orientaciones y modalidades alcanzadas por las políticas nacionales no resultan del todo verificables en las provincias y Territorios, al tiempo que los estudiosos invitan a matizar la idea de seguir pensando al Estado nacional en términos de uniformidad, centralización y expropiación, mostrando más bien el carácter complejo, intrincado, inacabado, heterodoxo y conflictivo de su estructuración. Por el otro lado, el reconocimiento de que la constitución federal del país definió una morfología estatal que cristalizó niveles estatales autónomos en las provincias, ha producido difíciles procesos de delimitación de recursos fiscales, competencias y jurisdicciones, que se plasmaron en múltiples intentos de arreglos institucionales entre funcionarios nacionales y gobernadores, que no siempre resultaron exitosos.

Ahora bien, el objetivo de este Dossier ha sido el de reunir trabajos que contribuyan

2 El autor estudia de qué manera el comportamiento burocrático está sujeto a cuatro tipos de restricciones que clasifica en tecnológicas, culturales, clientelísticas y políticas (Oszlak, 2006).

a analizar cómo ha sido la configuración de las burocracias educativas en Argentina, observando los perfiles y trayectorias de sus altos funcionarios, y de los maestros y profesores empleados en organismos e instituciones educativas nacionales y locales, así como el diseño e implementación de las políticas. Antes que asumir la completa subordinación o independencia de los funcionarios provinciales a las decisiones de la nación, los autores ponen en evidencia que la política educativa fue resultado, tanto de decisiones del poder central, como de medidas tomadas a nivel jurisdiccional, en una relación de influencias mutuas y constante dinamismo, intentando recuperar la agencia de todos los actores involucrados.

Es decir, en el caso del sistema educativo argentino, la situación de las burocracias se complejiza porque la Constitución Nacional de 1853 otorgó a las provincias plena autonomía para dictar sus propias leyes de educación. A pesar de ello y como muestran los autores de este Dossier, convivieron en las provincias durante buena parte de los siglos XIX y XX, instituciones educativas nacionales y provinciales con sus correspondientes empleados públicos, recursos y legislaciones diferenciales. Distintas investigaciones han caracterizado la burocracia educativa nacional en los inicios del sistema educativo (Puiggrós, 1991; Tedesco, 1993; Lionetti, 2007; Salvatore, 2016); a las figuras de los inspectores nacionales actuando en provincias y Territorios Nacionales (Dussel, 1995; Legarralde, 2008; Teobaldo, 2011; Fiorucci, 2015; Billorou, 2016; Iglesias, 2018); a los directores de Escuelas Normales (Rodríguez y Petitti, 2021); e integrantes del Consejo Nacional de Educación (González Leandri, 2001); y se han preguntado sobre la definición de modelos y estilos burocráticos (Braslavsky, 1980 y 1983; Tiramonti, 1989). En relación con las burocracias educativas provinciales, los autores aquí presentes las han estudiado extensamente y en cada uno de sus artículos están mencionadas las investigaciones propias y de colegas referidas, en esta oportunidad, a las jurisdicciones de Buenos Aires, San Luis, Santa Fe, Entre Ríos y Jujuy.

Las investigaciones presentadas tienen en común estar basadas principalmente en fuentes documentales oficiales como leyes, decretos, reglamentos, memorias anuales, informes de gestión, boletines y revistas. El artículo de María Martha Garro describe los inicios de la configuración del sistema educativo de nivel primario en la provincia de San Luis (1832-1882) y se detiene en el caso de la maestra Enriqueta Lucio Lucero de la Escuela Normal provincial y la organización de la primera huelga por el atraso de ocho meses en el cobro de sus haberes. El texto de Antonela Centanni reconstruye la trayectoria profesional y política del inspector nacional de escuelas Aníbal Helguera Sánchez durante los años que vivió en la provincia de Jujuy (1886-1899), mostrando cómo se fue vinculando en diferentes momentos con los agentes de la burocracia educativa provincial. Bernardo Carrizo y Juan Cruz Giménez analizan las trayectorias de los primeros presidentes del Consejo General de Educación y el proceso de institucionalización de ese organismo en la provincia de Santa Fe, en un período que va desde la primera Ley de Educación de 1874 hasta la coyuntura del Centenario (1910). La presentación de Eva Mara Petitti reconstruye el proceso de

creación y expansión de la cartera educativa en la jurisdicción de Entre Ríos, haciendo foco en la formación profesional de quienes fueron sus máximos responsables y destacando las principales normativas que contribuyeron a sancionar en el largo plazo. Su trabajo comienza en el año 1886, cuando se sanciona la ley de educación provincial y termina con la última norma sancionada en 2008. La propuesta de Rodríguez estudia las primeras Escuelas Normales fundadas entre 1887 y 1920 en distintas localidades (Mercedes, Azul, Dolores, San Nicolás y La Plata) de la provincia de Buenos Aires y el impacto que tuvo en esas ciudades la llegada de un conjunto de docentes y trabajadores empleados que pasaron a formar parte de la burocracia nacional. Observa, además, cómo se fueron desarrollando las políticas nacionales y provinciales de formación de maestros. Finalmente, Germán Soprano aborda lo ocurrido con las primeras escuelas militares de educación primaria de adultos, creadas a partir de 1884, cómo fue su ubicación en todo el territorio nacional, los proyectos institucionales y educativos durante las primeras décadas y su relación con el Ejército y la Armada, especialmente desde la sanción de la ley de Servicio Militar Obligatorio (1901).

A continuación, ofreceremos un panorama resumido de las principales contribuciones de cada autor a la discusión sobre diferentes aspectos de las burocracias educativas. En base a una adaptación propia del citado modelo de Oszlak, presentaremos los artículos de este Dossier comprendiendo cinco dimensiones de análisis: 1) la normativa que organiza y orienta las acciones de los agentes burocráticos, 2) el proceso de implementación de las políticas, 3) las trayectorias de los funcionarios, 4) los recursos materiales asignados a las políticas, y 5) el contexto social y político en el cual se inscriben los funcionarios. Cabe aclarar que solamente a los propósitos investigativos estas dimensiones se presentan separadas, en tanto nos han servido de guía para poder ordenar nuestros aportes, adoptando la perspectiva de género en forma transversal a todas ellas. Esta división analítica, además, nos permite realizar una comparación más sistemática de los principales hallazgos, observando las similitudes, diferencias y matices que se dieron entre las jurisdicciones en iguales y distintos períodos históricos:

1. La normativa que organiza y orienta las acciones de los agentes burocráticos. Los trabajos de los distintos autores van mostrando de qué manera se fueron organizando los niveles primario y medio. Respecto de la escuela primaria, Garro y Rodríguez muestran cómo, la política pública, diseñada por hombres, estuvo altamente segregada por género: las primeras escuelas públicas estuvieron destinadas a los varones y luego, los gobiernos provinciales le fueron asignando subsidios a las Sociedades de Beneficencia integradas por mujeres de la élite, generalmente católicas, para que se encargaran de la creación, el control y la inspección de las primeras escuelas de niñas, lo que dio por resultado, según Garro, que la cantidad de niños fuese más del doble de las niñas escolarizadas, al tiempo que las escuelas provinciales iban recibiendo subsidios intermitentes de parte del gobierno nacional.

Los trabajos de Garro, Centanni, Petitti, Carrizo y Giménez plantean que fue a partir de la sanción de la ley de subvenciones nacionales en 1871, cuando se intentó ordenar el sistema de nivel primario, dado que la norma se proponía ayudar a las provincias a financiar las escuelas en forma regular y equitativa. A la luz de esta nueva ley, los autores señalan que los gobiernos provinciales debieron conformar los primeros organismos centralizados para administrar esos fondos nacionales. Demuestran que esos organismos provinciales recibieron diferentes nombres a lo largo del tiempo (Departamento de Escuelas, Superintendencia General de Escuelas, Comisión Central de Educación, Inspección General de Escuelas, Consejo de Instrucción Primaria, Consejo General de Educación, Secretaría, Subsecretaría y Ministerio, entre otras), fueron variando en las competencias, número de integrantes y denominaciones de sus máximos encargados y miembros (presidentes, directores, ministros, secretarios, subsecretarios, vocales, consejeros, etc.) y tuvieron diferentes presupuestos y organigramas.

En 1884, luego de largos debates entre liberales y católicos en el seno del Congreso Pedagógico realizado dos años antes, se aprobó la Ley de Educación Nº 1420 con incumbencia en la Capital Federal, las Colonias Nacionales y los Territorios Nacionales. Estableció la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria (aunque establecía que los padres "pudientes" hiciesen un aporte), no hacía ninguna mención a la laicidad y disponía la posibilidad de impartir enseñanza religiosa fuera del horario escolar (art. 8). Garro, Centanni, Petitti, Rodríguez, Carrizo y Giménez ilustran que después de 1884 en las provincias se fueron sancionando nuevas leyes de educación que terminaron conformando un heterogéneo y cambiante mapa en referencia a esta última cuestión y en jurisdicciones como San Luis, Jujuy, Santa Fe y Buenos Aires (hasta 1905) se impartió enseñanza religiosa dentro del horario escolar y en Entre Ríos se dispuso que la educación fuese laica. Petitti nos recuerda que, en todas las escuelas, durante el período de 1943-1955, se debieron dictar clases de religión. Algunas administraciones provinciales dieron muestras de una gran autonomía -muchas veces producto de la escasez presupuestaria- no solo respecto a la enseñanza religiosa, sino sobre temas diversos como la edad de ingreso a la primaria: mientras que en la ley 1420/84 era de 6 años, Petitti y Rodríguez observan que los responsables de Entre Ríos y Buenos Aires la fijaron en 7 y 8 años en ciertas épocas. Dicha autonomía también se reconocía en la extensión de la obligatoriedad, que según la ley 1420/84 era hasta el sexto grado, pero en aquellas dos provincias se acortó a dos grados, tres y cuatro grados.

En relación al nivel medio, la Constitución Nacional y las normas derivadas habían establecido una línea que dividía funciones y competencias: la nación tenía a su cargo la creación -desde 1863- de establecimientos de nivel medio y de formación de oficios (Colegios Nacionales, Escuelas Normales, Escuelas Comerciales, Industriales, Profesionales y de Artes y Oficios) y las provincias financiaban las escuelas primarias con ayuda o no de la nación. Este criterio se abandonó en 1905, cuando el Congreso

sancionó la ley conocida como "Láinez" que habilitó a la nación a fundar escuelas primarias nacionales en las provincias hasta el cuarto grado, aunque en los hechos, como indican Petitti, Rodríguez, Carrizo y Giménez, la mayoría tuvo solo dos grados durante varias décadas. Soprano advierte que a estas se le sumaron las escuelas militares de educación primaria de adultos que se venían organizando desde la sanción de la ley 1420, de uno y dos grados. Ya mencionamos que los gobiernos provinciales crearon mayormente escuelas primarias y, en algunos distritos, escuelas de gramática, como en San Luis. En menor medida, los funcionarios provinciales organizaron escuelas de nivel medio, post primario y de formación de oficios, algunos muy tempranamente como la Escuela Normal provincial en la ciudad San Luis o más tardíamente como la Escuela Normal de Coronda en la provincia de Santa Fe, la Escuela Normal Rural de varones, la Escuela Hogar para mujeres y las escuelas agropecuarias en Entre Ríos. Además, en provincias como Buenos Aires existía la posibilidad de que los maestros sin título aprobasen un examen de competencia para poder seguir dando clases, y sus autoridades impulsaron la fundación de Normales Populares financiadas por particulares, con el propósito de preparar a los aspirantes para rendir ese examen.

2. El proceso de implementación de las políticas. En referencia a la obligatoriedad, existió, como vimos, una gran distancia entre la letra de la normativa nacional que desde el siglo XIX dispuso que debía cumplirse hasta sexto grado y lo que ocurría en las provincias en el mismo período. Rodríguez y Petitti explican que las escuelas primarias provinciales tuvieron durante las primeras décadas del siglo XX, la matrícula concentrada en los dos primeros grados, al tiempo que se daba una gran deserción en tercero y cuarto grado. Excepcionalmente, en las capitales de provincia se iban creando algunas escuelas graduadas provinciales (hasta sexto grado) y en localidades medianas y chicas se daba el caso que la única escuela de seis grados era la Escuela de Aplicación de la Normal, que también sufría un importante desgranamiento hacia los últimos grados, según muestra Rodríguez. Por su parte, Petitti advierte que, en importantes provincias de la región pampeana, recién se dispuso la obligatoriedad en la legislación hasta el sexto grado hacia las décadas de 1940 y 1950, y en simultáneo, se tomaron medidas activas para hacerla cumplir.

Así también, la convivencia de esta diversidad de instituciones no siempre fue armónica. Por ejemplo, Petitti, Rodríguez, Carrizo y Giménez sugieren que la existencia de escuelas primarias nacionales y provinciales, resultó por momentos muy conflictiva. De igual forma, estos establecimientos dependientes de distintas jurisdicciones traían aparejados problemas entre sus empleados, especialmente cuando los maestros y profesores nacionales ganaban más que los docentes provinciales y las condiciones de trabajo en los establecimientos nacionales (edificios, mobiliario y materiales didácticos) eran considerados mejores, de acuerdo a Rodríguez. En la provincia de Jujuy, Centanni plantea que se dieron casos de críticas de los inspectores nacionales hacia los inspectores provinciales por el desempeño de su labor y debido a que ciertas

tareas se superponían.

El texto de Soprano indica las dificultades que había para la instalación de las escuelas militares de educación primaria de adultos, que debían ser ubicadas en unidades y reparticiones del Ejército y la Armada situadas en Capital Federal, las Colonias, Territorios Nacionales y provincias, mientras que el Consejo Nacional de Educación tenía que ocuparse de nombrar a los directores y maestros, todos civiles. Su investigación hace foco en cómo este sistema de escuelas militares vivía tensionado por los objetivos educativos que tenían los encargados del Consejo y los propósitos que perseguían las agencias militares, instruyendo a los conscriptos en el servicio militar obligatorio. Los primeros criticaban la poca voluntad de los militares de crear espacios adecuados para que funcionaran las escuelas, advertían que las exigencias de la instrucción y otras rutinas castrenses les quitaban tiempo a los conscriptos para las actividades escolares y que los jóvenes llegaban a la escuela muy cansados por haberse pasado la jornada haciendo ejercicios físicos. Dentro de esta misma línea interpretativa, el artículo de Rodríguez muestra cómo se fue aplicando la enseñanza mixta en los cursos de magisterio de las Normales, que resultaban toda una novedad en la década de 1880. Si bien la mayoría de los directores se declaraba de acuerdo con la coeducación y afirmaba que la convivencia de varones y mujeres hacía que los primeros suavizaran sus maneras, remarcaban la necesidad de reforzar el contenido de las materias "femeninas" como Economía Doméstica y Labores, para que unos y otros no olvidaran cuáles eran sus deberes "naturales" en la sociedad.

3. Las trayectorias de los funcionarios. Los trabajos aquí presentados reconstruyen los perfiles profesionales de quienes ocuparon cargos en la conducción política provincial y altos puestos de la burocracia nacional y provincial, preguntándose por la proporción de hombres y mujeres. Petitti, Centanni, Carrizo y Giménez señalan que, en un sistema educativo que tempranamente tuvo una mayoría de maestras, los dirigentes de las agencias estatales provinciales – burócratas y políticos- fueron, casi en su totalidad, hombres (así como los inspectores y consejeros departamentales). Rodríguez y Petitti agregan los casos de maestros y profesores normalistas que fueron empleados tanto de la burocracia educativa provincial como de la nacional, en forma alternada o simultánea. En el caso de los directores de Escuelas Normales nacionales que estudia Rodríguez y provinciales que analiza Garro, se encontraban mujeres, aunque los varones estaban sobrerrepresentados en esos cargos, asegura Rodríguez. Un rasgo relevante de las trayectorias de los directores de Escuelas Normales, era que los habían trasladado varias veces para trabajar en Normales ubicadas en distintas ciudades del país. Acerca de sus titulaciones, Petitti y Centanni plantean que muchos fueron maestros y profesores normalistas, y en las Normales, en general, Rodríguez muestra que fueron designados los recibidos en instituciones normalistas nacionales. Por otra parte, Petitti, Centanni, Rodríguez, Carrizo y Giménez muestran cómo, a lo largo de los años, existieron múltiples intentos de regular el ingreso a la burocracia nacional y provincial, exigiendo título docente o certificado

de competencia, obteniendo diferentes resultados en las distintas jurisdicciones. Las investigaciones de Centanni, Carrizo y Giménez señalan que hubo en la alta función pública personas que no pertenecían a la burocracia educativa, permanecieron un tiempo corto en sus puestos y estaban titulados como abogados y médicos, o bien eran sacerdotes, terratenientes y egresados de instituciones católicas privadas, lo que permite a estos autores interrogarse acerca de la correspondencia entre sus convicciones personales y su desempeño en la gestión del sistema público.

4. Los recursos materiales asignados a las políticas. Estas investigaciones indican que una fuente constante de declaraciones cruzadas fue la derivada de la mencionada ley de subvenciones. Desde la nación, ministros e inspectores se quejaban porque ese dinero no se invertía en educación y, cuando se hacía, no se controlaba en el día a día qué ocurría en esas escuelas, de acuerdo a lo que apuntan Garro y Centanni. Del lado de las provincias, Carrizo y Giménez revelan que los gobiernos denunciaban que el monto de las subvenciones nacionales era bajo y se tardaba excesivamente en transferir el dinero. Asimismo, otro punto álgido en las relaciones nación y provincia fueron en estos años los salarios de los maestros. Como ya mencionamos, en casi todas las provincias eran más bajos que en nación y esto hizo que los docentes provinciales iniciaran las primeras protestas debido a su escaso monto y la demora en el cobro en ciudades como San Luis. Soprano plantea que hubo también diferencias salariales entre los maestros nacionales, como los que se dedicaban a la educación de adultos en las escuelas primarias en jurisdicción militar, aunque esta disminución se explicaba porque trabajaban menos horas. En este sistema de escuelas militares de educación primaria de adultos, que era enteramente masculino (docentes y alumnos), las autoridades se quejaban por las dificultades que tenían para hallar varones que quisieran trabajar como maestros, dado que los hombres consideraban que los salarios del magisterio en general, resultaban bajos en comparación con otras profesiones y oficios. Así también, Soprano hace referencia a que eran frecuentes las críticas de los inspectores sobre la mala calidad de la enseñanza que impartían.

Como las provincias en general tuvieron pocas o ningunas escuelas de nivel medio, las primeras que fue fundando el gobierno nacional (Escuelas Normales, Colegios Nacionales), siguiendo a Rodríguez, tenían presupuestado salarios para profesores y maestros que los ubicaban en las clases medias y a los directores y rectores, en los sectores altos de las sociedades donde se instalaban, lo mismo que los inspectores nacionales, de acuerdo a Centanni. Rodríguez resalta que esto fue particularmente relevante para las mujeres profesoras y directoras, que gozaron de cierta independencia económica que resultó muy novedosa hacia fines del siglo XIX y principios del XX. Otro tema recurrente en estas historias son los efectos de la crisis económica de 1890, que se tradujo en la eliminación de las becas nacionales para varones en los cursos de magisterio de las Escuelas Normales y posteriormente, el cierre de casi todos los cursos masculinos - como muestra Rodríguez-, en la demora en la aprobación de ciertas normas -según Centanni-, el atraso de las subvenciones

nacionales a las provincias -de acuerdo a Carrizo y Giménez- y la clausura de escuelas provinciales -como señala Petitti-. Esta autora ilustra que un tiempo después, se incluyó en la nueva ley de la provincia de Entre Ríos, el pago de la matrícula anual para las "familias pudientes", imitando lo dispuesto en la ley 1420/84, cláusula que, si bien no terminaba de poner en entredicho la gratuidad, tampoco buscaba hacerla universal. Petitti ilustra en qué sentido se vivieron situaciones similares con la crisis económica iniciada en 1929.

5. El contexto social y político en el que se inscriben los funcionarios. Como señala Centanni, en el contexto de la crisis del orden conservador, ciertas figuras masculinas de la burocracia se involucraron activamente en política, como el inspector nacional de Jujuy que formó parte de la fundación de la Unión Cívica Radical. Carrizo y Giménez indican que los distintos integrantes de las élites estatales provinciales adscribían a cultura políticas liberales y católicas que los trascendían. Petitti cubre una larga extensión temporal en su trabajo, donde ilustra acabadamente cómo se vieron afectadas las gestiones de los encargados de la cartera educativa a lo largo del siglo XX, en una época donde se sucedieron seis golpes militares, hubo períodos de democracia restringida y de qué manera, estos cambios abruptos modificaron el perfil profesional de algunos de sus máximos responsables, como cuando se designaron militares y civiles sin formación docente.

En síntesis, a través de los artículos reunidos en este Dossier, esperamos poder realizar un aporte original y sustantivo a la producción de conocimientos acerca del Estado, las burocracias, las políticas públicas y sus funcionarios.

Bibliografía

Billorou, M. J. (2016). Los inspectores en los Territorios Nacionales: más allá de la burocracia (1890-1945). En ***XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia***, Mar del Plata: Universidad de Mar del Plata.

Braslavsky, C. (1980). La educación argentina (1955-1980). ***El país de los argentinos,*** 191, pp. 281- 307.

Braslavsky, C. (1983). Estado, burocracia y políticas educativas. En J. C. Tedesco ***et. al. El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982,*** Buenos Aires: Flacso, pp. 75-174.

Di Liscia, M. y Soprano, G. (eds.). (2017). ***Burocracias estatales: Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX).*** Rosario: Universidad Nacional de La Pampa / Prohistoria.

Dussel, I. (1995). Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores. Revista Argentina de Educación, 23, pp. 55-82.

González Leandri, R. (2001). La élite profesional docente como fracción intelectual subordinada. Argentina: 1852-1900. ***Anuario de Estudios Americanos,*** 2, pp. 513-535.

Fiorucci, F. (2015). Ideas e impresiones de un funcionario viajero: Raúl B. Díaz el primer inspector de Territorios Nacionales (1890-1916). ***Historia de la Educación-Anuario,*** (2), 16, pp. 82-92.

Iglesias, M. A. (2018). ***Plan Rothe: la consolidación del ciclo básico para la escuela media argentina a través de los discursos e historias profesionales de la burocracia educativa (1941-1946).*** Tesis de Maestría en Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata (inédita).

Legarralde, M. (2008). ***La formación de la burocracia educativa en la Argentina: los inspectores nacionales y el proceso de escolarización, 1871-1910***, Tesis de Maestría. Flacso: Buenos Aires.

Lionetti, L. (2007). ***La misión política de la escuela pública: la formación de los ciudadanos en Argentina, 1870-1916.*** Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.

Ortiz Bergia, M. J. (2015). El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión. ***Estudios Sociales del Estado,*** 1 (1), pp. 59-85.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. ***Post Data. Revista de reflexión y Análisis Político***, 11, pp. 11- 56.

Puiggrós, A. (1991). ***Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema***

educativo argentino. Buenos Aires: Editorial Galerna.

Rodríguez, L. G. y Petitti, E. M. (2021). ***Historia de la Escuela Normal de Paraná (1871-1969),*** Buenos Aires: TeseoPress.

Salvatore, R. (2016). Burocracias expertas y exitosas en Argentina: los casos de educación primaria y salud pública (1870-1930). ***Estudios Sociales del Estado***, (3), 2, pp. 22-64.

Soprano, G. (2007). Del Estado en singular al Estado en plural: contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. ***Cuestiones de Sociología***, 4, pp. 19-48.

Tedesco, J. C. [1986] (1993). ***Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945).*** Buenos Aires: Ediciones Solar.

Teobaldo, M. E. (2011). ***¡Buenos días, Sr. Inspector! Historia de los inspectores escolares en la Patagonia Norte: Río Negro y Neuquén. Perfil y funciones (1884-1962).*** Córdoba: Editorial de la FFyH UNC

Tiramonti, G. (1989). ¿Hacia dónde va la burocracia educativa? Buenos Aires: Cuadernos FLACSO/Miño y Dávila.

Weber, M. (1992). ***Economía y sociedad***. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

La constitución del dispositivo educativo en la provincia de San Luis (1832-1882). El caso de la primera huelga docente en la Escuela Normal

The constitution of the educational device in the province of San Luis (1832-1882). The case of the first teacher strike at the Normal School

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61026

María Martha Garro
https://orcid.org/0000-0002-7447-2890
Universidad Nacional de San Luis
mariamgarroc@gmail.com
San Luis, San Luis
Argentina

Recibido:15/06/2022
Aceptado:11/10/2022

Resumen

En este artículo presentamos algunos avances de una línea de investigación del Proyecto Hacer la historia, construir la memoria. Su impacto en las Ciencias Humanas (UNSL-FCH) en el que reconstruimos la constitución del dispositivo educativo en la provincia de San Luis. En esta oportunidad nos proponemos analizar, desde la perspectiva de una historia de las prácticas de Michel Foucault, los mecanismos desplegados por el gobierno nacional y provincial para expandir la instrucción primaria, proceso que ocurrió paralelamente a la conformación del Estado-nación. Para ello recuperamos la primera huelga docente protagonizada por la Directora de la Escuela Normal Enriqueta Lucio Lucero, quien se resistió ante determinadas prácticas burocráticas aplicadas por el gobierno de San Luis. Realizamos este análisis a partir de las preocupaciones del presente, profundizando en las condiciones de posibilidad históricas identi-

ficando transformaciones, rupturas y continuidades en las relaciones de poder entre el gobierno nacional y el provincial.

Palabras clave: Dispositivo – gubernamentalidad – burocracia. Prácticas de poder – Prácticas de resistencia.

Summary

In this article we present some advances of a line of research of the Project Making history, building memory. Its impact on the Human Sciences (UNSL-FCH) in which we reconstruct the constitution of the educational device in the province of San Luis. In this opportunity we propose to analyze, from the perspective of a history of the practices of Michel Foucault, the mechanisms deployed by the national and provincial government to expand primary education, a process that occurred parallel to the formation of the Nation-State. For this, we recover the first teachers' strike carried out by the Director of the Normal School Enriqueta Lucio Lucero, who resisted certain bureaucratic practices implemented by the government of San Luis. We carry out this analysis based on the concerns of the present, delving into the historical conditions of possibility, identifying transformations, ruptures and continuities in the power relations between the national and provincial governments.

Keywords: Device – governmentality – bureaucracy. Power practices – Resistance practices. Resistance practices.

Introducción

El presente trabajo forma parte de una de las líneas de abordaje del Proyecto de Investigación "Hacer la Historia, construir la memoria. Su impacto en las Ciencias Humanas" N° 04-2320 (UNSL-FCH) en la que investigamos desde una historia de las prácticas de Michel Foucault, la constitución del dispositivo educativo en la provincia de San Luis.

El punto de emergencia de este artículo fue la investigación doctoral: "Una mirada Genealógica en las prácticas educativas inclusivas al interior de la Formación Docente No Universitaria. Su efecto en el IFDC San Luis (1993- 2004)" en donde estudiamos los efectos de las políticas educativas neoliberales en el dispositivo de Formación Docente. En este proceso, el desenlace fue el cierre de 17 profesorados que marcó un hito clave en la historia de la educación de la provincia. Esta práctica de poder del gobierno provincial produjo resistencias en el colectivo docente que no revirtieron las decisiones del gobernador.

De los hallazgos de esa investigación nos planteamos varios interrogantes que nos condujeron a realizar una búsqueda genealógica de la emergencia de las prácticas de gobierno, sus rupturas y continuidades, proceso que nos llevó a indagar el siglo XIX en el que la construcción del Estado- nación se articula con los inicios de la educación pública. Allí identificamos una singular práctica de resistencia, la primera huelga docente en la historia de la educación argentina, en oposición a determinados dominios del poder que atravesaban el dispositivo educativo.

Dicha búsqueda implica rastrear los mecanismos, tácticas y estrategias, prácticas e instrumentos desplegados por la administración gubernamental para regular la educación de la población (Foucault, 1996).

De acuerdo a ello, presentamos un breve recorrido en la historia de la educación de la provincia entre los años 1832 y 1882, período de gran producción de normativa, tal como el Reglamento Provisorio para el Régimen de Gobierno de la Provincia (1832); la Constitución Nacional de 1853; la Ley de Educación Provincial (1871), la Ley Nacional de Subsidio (1871).

En este recorrido, se tuvo en cuenta material bibliográfico que permitió reconstruir el contexto histórico nacional, en tal sentido fueron valiosos los aportes de Adriana Puiggrós (2003), Juan Carlos Tedesco (1991), Andrea Alliaud (2003), Laura Rodríguez y Mara Petitti (2021); José Bustamante Vismara (2018); Myriam Southwel (2015), entre otros. En cuanto al contexto histórico provincial, los aportes de Víctor Saá (1981); Urbano J. Núñez, (1980); Juan W. Gez, (1992) Néstor Menéndez (1994- 2021) y Maria Delia Gatica de Montiveros (1988), por citar algunos. No se encontró bibliografía especifica que profundizara en el dispositivo educativo en San Luis por lo que se apeló a fuentes documentales primarias.

A partir de lo expuesto presentamos cuatro apartados: en el primero, reconstruiremos genealógicamente la trama histórica del siglo XIX, los escenarios políticos, económicos y culturales en los que los gobiernos pusieron en marcha

la educación. Identificaremos rupturas y continuidades en el ejercicio del poder estatal enmarcado en relaciones de dependencia entre la nación y la provincia. En el segundo, ahondamos en los efectos que el poder positivo del gobierno provincial produjo en los actores e instituciones buscando "por detrás de la historia atropellada de los gobiernos, unas historias, casi inmóviles a la mirada, historias de débil declive (...)" Foucault, 1979: 4).

En el tercero, analizaremos las prácticas de resistencia de las maestras de la Escuela graduada elemental superior y Normal de mujeres ante irregularidades en el pago de los sueldos examinando lo que se torna visible y enunciable frente a los derechos de las maestras.

En el cuarto acercaremos las primeras reflexiones que el avance de esta investigación nos ha permitido revelar con respecto a las condiciones de posibilidad de la época y sus efectos en la constitución del dispositivo educativo en San Luis.

Corresponde dar cuenta de esta problemática en tanto es poco analizada por la historiografía nacional y local, por ello este artículo constituye un aporte en tanto las investigaciones locales, aprovechan las fuentes y las experiencias de la historia regional, de la microhistoria y de los estudios subalternos, corrigiendo y matizando las generalizaciones y abstracciones excesivas (Andújar y Lichtmajer, 2021).

En virtud de lo expuesto nos preguntamos acerca de la emergencia de las prácticas de poder en los dispositivos burocráticos gubernamentales: ¿cuáles fueron los mecanismos utilizados por el Estado nacional para regular las necesidades educativas de las provincias?,¿cómo impactaron estos mecanismos en el gobierno de San Luis?; ¿cómo y ante qué prácticas de poder se resistieron las maestras de la Escuela Normal Provincial en el siglo XIX?, ¿cuáles fueron los efectos de dicha práctica de resistencia? Estas cuestiones que se inscriben en las preocupaciones por el presente, nos llevan a rastrear en la historiografía local allí donde menos se espera (Foucault, 1992:7).

En este recorrido emprendimos un proceso de análisis de diferentes fuentes relevadas en el archivo histórico de la provincia de San Luis, en la Biblioteca Nacional del Maestro y la Maestra y en archivos privados.

Algunas cuestiones conceptuales y metodológicas

Analizar el enunciado "burocrático" en términos de dispositivo implicará comprenderlo como una red de relaciones estratégicas que pueden establecerse entre elementos heterogéneos tales como discursos, prácticas discursivas, no discursivas, normativas, enunciados científicos, proposiciones morales, filosóficas; tanto lo dicho como lo no dicho en cuanto al saber, al poder y a la subjetividad (Deleuze, 1999).

El dispositivo constituye una especie de formación que en un momento histórico ha tenido como función especial la de responder a una urgencia y opera a través de una estrategia dominante inscripto en un juego de poder, pero ligado a los bornes de saber, que nacen allí, pero lo condicionan **(**Foucault, 1996).

A partir de los diferentes elementos que constituyen la compleja trama del dispositivo, analizamos el poder como una línea de fuerza al interior de las estructuras educativas que identificamos en el siglo XIX. Sobre este tema, los aportes de Michel Foucault en relación al poder nos permiten analizar las prácticas de gobierno estatales desplegadas para controlar y dirigir a la población hacia un fin determinado. Para ello, va a afirmar el autor que es necesario que las relaciones de poder se gubernamentalicen, se racionalicen y se centralicen bajo los "auspicios de las instituciones del Estado" (Foucault, 1976: 14). En tal sentido, la burocracia estatal podría ser una forma específica en la que se manifiesta el poder en la sociedad.

Estas consideraciones acerca del papel del poder y los efectos que este produjo al interior de los acontecimientos relevados en esta investigación nos permitió comprender el concepto de Estado moderno que Foucault (1992) define como una estructura sofisticada a la cual los individuos pueden ser integrados bajo condición que esa individualidad puede ser moldeada de otra forma y sometida a una serie de patrones muy específicos (Garro, 2020).

"Estructuras sofisticadas" integraron el dispositivo educativo en el siglo XIX, por ejemplo, las diferentes Comisiones a cargo el control de la instrucción pública, la Sociedad de Beneficencia, la Escuela Normal provincial, por citar algunas. De acuerdo a ello, la educación tuvo en Argentina una función política en cuanto su propósito fue transformar a los pobladores nativos en ciudadanos (Tedesco, 1991) siguiendo los preceptos del naciente Estado nacional de civilización y progreso.

Condiciones de posibilidad históricas en la constitución del dispositivo educativo moderno

El sistema educativo argentino es un dispositivo complejo, que entrama discursos y prácticas singulares producto de las condiciones de posibilidad históricas en las que tuvo lugar. Está conformado por diferentes instituciones cuya función consiste en formar, disciplinar y normalizar a los sujetos. Así mismo se sirve de un cuerpo normativo- burocrático con una intencionalidad estratégica puntual que lo regula, constriñe y administra (Foucault, 2006). Indagar desde un posicionamiento genealógico antecedentes sobre cómo se fue configurando el poder estatal en educación, nos lleva a profundizar en su emergencia y procedencia inscriptas en un régimen de prácticas que dieron lugar a la construcción del Estado-nación. Este proceso implica remontarnos a un acontecimiento clave: la Constitución Nacional (1853), que, influenciada por el liberalismo, define a la educación como el medio para transformar una nación, lograr su integración moral y cultural, cuyos habitantes se reconozcan por sus pertenencias a una organización más general y común, el Estado nacional.

Con el propósito de expandir la escolaridad básica, el Art. 5°, estableció que las provincias dicten su constitución de acuerdo a la Constitución Nacional y promuevan la educación primaria bajo la vigilancia del Estado*:* "Las provincias deben asegurar la

educación primaria, la administración de justicia y el gobierno municipal, condiciones bajo las cuales el gobierno nacional es garante del goce y ejercicio de sus instituciones" (Constitución Nacional, 1853).

Estas prescripciones se dieron en medio de luchas y tensiones entre dos proyectos educativos que produjeron intensos debates. Tedesco lo sintetiza de este modo:

(...) la diferencia más importante entre el proyecto de Alberdi, por ejemplo y el de Sarmiento, reside en la manera de concebir la relación entre educación y cambio social (...) lo que interesaba era determinar el medio más eficaz para lograrlo. En este sentido, mientras Alberdi sostenía que la educación era un instrumento de menor eficacia comparado con la inmigración masiva (...) Sarmiento (...) como el factor prioritario en el proceso de cambio y modernización (Tedesco, 1991:10).

De acuerdo a ello, la universalización de la enseñanza básica constituyó el principal instrumento de consolidación del Estado-nación para lo cual Sarmiento consideró prioritario la educación popular. En este punto se va a diferenciar de Mitre, que apostaba a la educación de las minorías (Tedesco, 1991).

A pesar de esas disidencias, ambos acordaron en la necesidad de combatir la "barbarie" en pos del progreso y la civilización para "perseguir la homogeneización de grupos heterogéneos -pobladores nativos e inmigrantes mediante el desarrollo educativo. Esto implicaba contar con un sistema de enseñanza uniforme en toda la República» (Alliaud, 1993:46).

Las escuelas se encontraban esparcidas a lo largo del territorio en manos de universidades, municipios, particulares y asociaciones de beneficencia. Por eso era necesario poner en marcha un conjunto de tecnologías de producción para crear un aparato administrativo fuerte y centralizado al interior de una estrategia mayor: progreso, civilización y orden. Tal estructura fue mutando en medio de una trama de relaciones de poder entre diferentes grupos y sectores: primeramente, se creó el Ministerio de Instrucción Pública que fue reemplazado por el de Primera Letras con dependencia de la Universidad hasta el Departamento de Escuelas (1856). Durante la gestión de Sarmiento se asignaron rentas especiales para su funcionamiento, táctica singular que promoverá en los sucesivos cargos públicos que ocupó, con el supuesto que de este modo se preservaba la educación independientemente de los sucesos políticos que afectaran su organización y expansión (Puiggrós, 2003).

La situación política en las provincias era desigual, condicionada por las realidades históricas de cada territorio en donde, en la mayoría de los casos, la prioridad era ordenar sus administraciones. De acuerdo a ello, los reglamentos constitucionales provinciales que iban surgiendo, eran "meras formas de encarar una realidad polifacética y cambiante para adecuarlos a la contingente realidad" (Follari, 1982).

Transcurrió una década sin cambios sustantivos en educación, por eso el ministro de Instrucción Pública Eduardo Costa (1863) mandó a realizar un censo. San Luis junto a La Rioja y San Juan fueron las únicas provincias que lo hicieron cuyos resultados mostraron "un panorama deplorable" (Puiggrós, 2003:57) que era necesario modificar

para avanzar en el proceso modernizador. Este escenario fue a nuestro juicio, el punto de emergencia que inspiró al Congreso Nacional en la sanción de la Ley N° 463 de Subvenciones (1871) para fomentar la educación pública.

A partir de esta Ley, "por primera vez y de una manera regular y sistemática" (...) se reglamentaba "el concurso que el Congreso Nacional presta a la Instrucción Pública" (El Monitor de la Educación, 1882: 383). La norma establece en el art. 1° las formas y proporciones de las subvenciones y en el art. 2°, los requisitos[1] que las provincias debían cumplir para acceder a los beneficios[2].Las exigencias establecidas nos conducen a preguntarnos ¿cómo se tejieron y ejercieron las relaciones de poder entre la nación y las provincias?, ¿de qué modo las provincias se resistieron?

Con esta medida, aquellas provincias que estuvieran en condiciones, recibirían subsidios destinados a satisfacer diversas necesidades lo que redundaría no sólo a favor del proyecto civilizatorio sino en la construcción de liderazgo político en los territorios.

De acuerdo a ello, el gobierno nacional desplegó una maquinaria burocrática administrativa que cumplía una doble función: por un lado, instalar una forma singular de saber-hacer ya que sobre dicha Ley "descansa el sistema económico de la educación primaria" y por otro, controlar el gasto en tanto debían "justificar por medio de los gobiernos, que los fondos se inviertan en el sostén y fomento de la instrucción primaria" (El Monitor, 1882: 383).

Emerge de esta forma un campo de discursividad pedagógico-administrativa que va a condicionar las prácticas y discursos de los actores involucrados en la educación, cuyo contenido atenderá a la organización de las aulas y edificios, mobiliario, métodos y textos y el cálculo y rendiciones de cuenta sobre los montos girados por el tesoro nacional.

Estos discursos actuaron como regulaciones de las prácticas educativas ya que intentaron ordenar y revertir no sólo las dificultades en el control del gasto público sino de la expansión de la educación en los territorios provinciales.[3]

San Luis, entre la desolación y la voluntad de expandir la instrucción primaria

En el caso de San Luis, la indagación genealógica sobre las prácticas de poder del gobierno nos llevó al Reglamento Provisorio para el Régimen y Gobierno de la

1 Entre ellos, la sanción de leyes que destinaran recursos especiales a la educación popular y que se acogieran explícitamente por un acto administrativo "a la protección de la misma".

2 La ley solventaba la construcción de edificios, adquisición de materiales educativos y al pago de los sueldos de maestros.

3 En la Memoria presentada por el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública al Congreso Nacional de 1881, el Doctor Manuel Pizarro expone algunas críticas hacia la Constitución del 1853 y a la Ley de Subvenciones. Entre ellas que las provincias desvían fondos en "otros objetos" y recargan al tesoro nacional de gastos que debían hacer ellas de acuerdo a lo establecido por la Constitución; que el uso de esos fondos debe ser para las escuelas públicas. Manifiesta que son "escasos los resultados" que se observan a partir de los 400 mil pesos fuertes anuales que la nación invierte en educación primaria (Memoria, 1881).

provincia (1832) que dispone en su articulado, medidas básicas concernientes a la vida administrativa de la provincia[4] (Follari, 1982).

En su articulado el documento presenta tres puntos a considerar a los fines de este trabajo: "El Poder Ejecutivo deberá, a la posible brevedad establecer una escuela de primeras letras para la juventud, cuyo maestro será el mejor que se pueda conseguir" (cap. 3º, art. 16).

Asimismo, dispone que los "mejores ciudadanos", controlen la escuela y vigilen el proceso: "Será del cargo del Gobierno Ejecutivo nombrar una comisión de tres individuos de probidad e inteligencia, cada cuatro meses, que revise la escuela y se imponga de los adelantamientos de la juventud, así en lo moral de su doctrina como en lo literal..." (Cap. 3º, art 19).

Determina que el pago del maestro y las reservas de dinero para la escuela saldrán de las recaudaciones de la carne imposibilitando se ocupen esos fondos en otras necesidades (Cap.3, art 17).

Estos enunciados visibilizan disposiciones fundantes en torno a una verdad que producirá efectos de sentido para la educación de la provincia.

En esos tiempos funcionaban pocas escuelas particulares en la ciudad[5] dirigidas por el matrimonio Rey y Ramos y su esposa Carmen Lucero y la matrona Paula D. de Bazán.[6]

El historiador puntano Víctor Saá (1981) describe el escenario provincial bajo la vigencia del Reglamento de 1832, relatando que:

> (...) la escuela de primeras letras de la ciudad de San Luis funcionó con bastante regularidad durante el transcurso del tremendo año 1833, a cargo de Don Rafael Antonio Diez, hombre de buena pluma y de la entera confianza del gobernador Calderón.

Continúa señalando que cobraba 20 pesos mensuales, suma que luego superó las asignaciones de los militares, hecho que releva la importancia asignada a la educación[7].

4 Este corpus legal representa para el autor el inicio del derecho positivo en el orden provincial, en tanto "indica y muestra la noble preocupación del gobierno de entonces -desbordado por los conflictos y la anarquía -, por mejorar la cultura del medio y dotar al pueblo de beneficios reales y bienestar cultural" (Follari, 1982).

5 Algunos datos son confusos y se contradicen entre las memorias de los funcionarios, la correspondencia y los escritos de historiadores puntanos.

6 Paula fundará y presidirá la Sociedad de Beneficencia. Esta institución contribuirá por más de 90 años a la educación de la mujer, a la salud y la filantropía, aspectos que iremos desarrollando dada las funciones singulares que adquirió durante el gobierno de Justo Daract.

7 El Estado le suministraba carne al maestro y un ordenanza que colaboraba con tareas de limpieza del local que en 1833 fue refaccionado. El Sr. Diez se hacía cargo de comprar papel para los niños quienes contaban con libros y útiles.

Destaca el abandono de la provincia en cuanto a lo cultural y educativo habida cuenta que los "espíritus fuertes", los "iluminados", los "progresistas" de antes y después de 1810, habían dejado a San Luis sin la escuela de los jesuitas y de los dominicanos (Saá, 1981).

Esta afirmación nos llevó al 1813, en donde el informe del representante en la Asamblea General Constituyente de Buenos Aires, Don Nicolás Rodríguez Peña, coincide en testificar la ausencia total de escuelas en San Luis por carecer de fondos para mantener una "casa pública" y un maestro "capaz y suficiente". Describe la situación de abandono y miseria de la población "gente de abolengo en el terruño, que no sabía lo que hoy ignora un pobre pordiosero" (sic) (En Ramos, 1910).

Situación similar ilustra el relato de Sarmiento quince años más tarde, cuando a pedido de su tío, llega a San Francisco del Monte de Oro (1826) para acompañarlo en la soledad del destierro. Entre la escuela y la capilla el cura como maestro y Sarmiento como ayudante intentaron revertir la ignorancia enseñando a leer y el catecismo a 7 alumnos (En Ramos, 1910).

En las fuentes consultadas en el Archivo Histórico de la provincia, encontramos varias cartas de 1830 dirigidas al entonces gobernador Calderón[8], en las que Juan Alberto Montiveros desde Quines, solicita cartillas para la escuela de primeras letras, advirtiendo que él se hará cargo del gasto; desde Piedras Blancas, Juan José Vidal, se queja del maestro y solicita se lo reemplace "por otro sujeto capaz de realizar la tarea docente debidamente"; desde Cortaderas, el Juez de Paz pide la creación de una "escuela de letras menores", ya que el maestro enseña en su casa a un importante número de niños (Carpeta 54, Doc. 1; Carpeta 55 Doc. 5; Carpeta 56, Doc. 17, 18, 19, 20 y 21 respectivamente).

Estos relatos dan cuenta de las necesidades y demandas de los caseríos del interior solicitando la intervención del gobierno.

Advierte Víctor Saá que, la lucha con los ranqueles, impedían salir del atraso de la sociedad" (Saá, 1981).

En ese escenario lleno de dificultades, las disposiciones del Reglamento General no lograban la estabilidad política, por ello era necesario centralizar el poder bajo los "auspicios de las instituciones del Estado".

A pesar de ello, los gobiernos manifestaban un fuerte compromiso para crear escuelas, sobre todo si consideramos "la anormalidad política que domina el país" (Pastor s/f en Ramos, 1910).

En febrero de 1842 la escuela creada por el Reglamento General se suspende por ley debido a la imposibilidad de subsistir con 25 pesos estipulados por esa normativa por lo que inmediatamente el gobernador Pablo Lucero (1841-1842) abre un aula

8 Gregorio Calderón gobernó la provincia con interrupciones desde 1832 a 1840.

fiscal de gramática[9] solicitando a Buenos Aires la provisión de textos escolares (Ramos, 1910).

Ordenar y sostener la instrucción primaria en la provincia en paralelo con el control de la población constituyó un largo proceso de interrupciones derivados de una particular relación con el Gobierno de la confederación y con Buenos Aires. Como afirmó el gobernador Pablo Lucero (1854) "(...) la falta de recursos pecuniarios y de preceptores, la escasez de edificios (...) han sido obstáculos insuperables para el gobierno" (Gez, 1915).

La llegada de Justo Daract[10], dirigente unitario, gobernador interino y luego constitucional (1856-1859) que siguió a Pablo Lucero, federal, fue trascendente en el montaje de la educación, ya que formula en su programa un conjunto de estrategias discursivas y prácticas que puso en juego durante su gobierno. Dichas estrategias estuvieron dirigidas a consolidar la supremacía del poder estatal a través del cual de manera racional y razonable promoverá la interacción entre los ciudadanos (Foucault, 1983). De acuerdo a ello realizó alianzas con la iglesia, el ejército, y los apoderados de las tierras, "(...) preservando a los hijos de San Luis de ese horrible porvenir que les preparaba el criminal abandono de los antecesores" (Daract, 1859).

El mandatario propone la consolidación de las leyes de la república, hacer valer la división de los poderes públicos[11] e institucionalizar la educación primaria que tanto esfuerzo venía costando.

En este sentido, uno de los mecanismos fue convocar a las asociaciones públicas y civiles que funcionaban en la provincia para contribuir al orden de San Luis, entre ellas el Club de la Unión conformado por representantes de los 8 departamentos creados por la Ley[12] (1855) y la Sociedad de Beneficencia[13] institución que por decreto de fecha 17 de febrero de 1858 se establece "queda bajo la inspección y dirección

9 Solo en Córdoba, San Luis y Catamarca funcionaban esta modalidad de escuelas Gez,1915).

10 Fue Gobernador provisional de San Luis durante el viaje de Pablo Lucero a San Nicolás de los Arroyos del 10 de diciembre de 1852 al 31 de mayo de 1853 y nuevamente en 1854 durante un corto período. Fue además diputado por San Luis en 1854/58 y 1858/62, senador nacional por los períodos 1862/65 y 1865/74.

11 Propósito que recién después de 10 años pudo concretarse, según una carta en la que el Gobernador puntano, Coronel Juan Barbeito, respondió al Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública de Mitre, de fecha 21 de marzo de 1863, Eduardo Costa. "Me he complacido sobremanera con la perspectiva tan halagüeña que presenta la Nación Argentina, habiendo por primera vez conseguido la constitución de los tres altos poderes (...)". (En Levaggi , 1994).

12 Se dividió la provincia en 8 departamentos, en cada uno de ellos se crea una escuela primaria y determina como autoridades Comisario en lo civil y un Comandante general en lo militar. Los departamentos se nombran como era costumbre en la época en forma contraria a las agujas del reloj a partir de la capital: Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo y Octavo. Sus capitales se dispusieron en las ciudades y pueblos: San Luis, Saladillo, San José del Morro, Renca, San Martín, Santa Rosa; San Francisco y Nogolí respectivamente. (Menéndez, 1994).

13 Para profundizar sobre La Sociedad de Beneficencia en San Luis consultar el artículo Maestras argentinas. Entre mandatos y transgresiones "Entre siglos. El legado educativo de Paula Domínguez de Bazán y Berta Elena Vidal de Battin" disponible en https://www.saiehe.or.ar.

inmediata de la Sociedad de Beneficencia, el establecimiento de educación de niñas costeado por el gobierno en esta capital", otorgándole de este modo una función preponderante en la educación de las niñas.

En relación a lo anterior, Daract designó una comisión que participó en la organización de la instrucción pública cuyo resultado fue la solicitud al Gobierno de la Confederación de un subsidio atento a que la recaudación de las rentas no alcanzaba para el pago de los preceptores (Núñez, 1980). En cuanto a esta demanda, San Luis se encontraba en un lugar de privilegio: "(...) San Juan, Santiago del Estero, Salta, San Luis, Tucumán y Entre Ríos recibieron recursos para la educación elemental (...)" (Bustamante Vismara, 2018).

Sin embargo, el retraso del salario era una práctica constante no sólo en el caso de los maestros, sino en el pago de las tropas y funcionarios, lo que llevó a la creación del impuesto al ganado para solventar las escuelas que, conforme a su proyecto, se iban abriendo en diferentes localidades.

Las cartas de fecha 1853-1857 halladas en el Archivo Histórico de la provincia ilustran el control ejercido por el gobierno de la Confederación y la relación de dependencia económica.

Por ejemplo, desde Paraná el Ministro de Justicia y Culto solicita al Gobernador Pablo Lucero informe sobre cuánto del presupuesto se gasta en educación[14]; en otra correspondencia el Ministro de Justicia y Culto al Sr. Gobernador le adjunta le comunica la disponibilidad de 30 mil pesos anuales para subvencionar establecimientos educativos particulares, dispuesta esta suma por Ley[15] (Carpeta 139- Doc. 13049).

Desde San Luis: el Ministro General de Gobierno le informa al Jefe de Policía que por orden nacional debe funcionar una escuela de Nivel primario por departamento (Carpeta 140- Doc. 13.196); el Ministro de Justicia de la Confederación al gobernador Daract adjunta copia del decreto que declara obligatoria la asistencia a las escuelas de 1° letras a cargo del gobierno de la Nación (Carpeta 136- Doc. 12886).

En otras cartas observamos la emergencia de una naciente organización burocrática efecto de las contribuciones de la nación a la provincia:

Presentación de listado de alumnos para justificar la creación de una escuela, (Carpeta 139-Doc 13026); reclamo por retraso de pago de maestros (Carpeta 139-Doc. 12954); efectivización del pago de alquileres de local (Carpeta 139- Doc. 13016); Directora de la Escuela de niñas de la capital eleva listados de alumnas que asisten a su escuela (Carpeta146- Doc. 14003; 140013; 14019).

En el mismo sentido, hallamos comunicaciones dirigidas a los funcionarios provinciales que hablan de los avances en el montaje del dispositivo educativo:

14 Carpeta 136-Doc-12704.

15 Carpeta 140. Doc. 13394

El Ministro Carlos Juan Rodríguez informa la apertura de una escuela primaria en San Luis (Carpeta 136-doc.12716); el Ministro General comunica la creación de una escuela de primeras letras para niñas por cuenta del Estado en la ciudad (Carpeta 140-doc 13349); el Ministro General al Secretario gira exámenes para ser aplicados en todas las escuelas primarias del Estado (Carpeta 140- doc. 13391); el Ministro General Buenaventura Sarmiento al jefe de policía Juan Barbeito adjunta copia de Ley que autoriza al gobierno provincial la educación de 120 niños y 100 niñas por cuenta del Estado.

La educación aparece de este modo diferenciada de las otras ramas de la administración como por ejemplo la fuerza pública, las rentas, la salud o la seguridad, sin embargo, observamos en los diferentes funcionarios, prácticas superpuestas dada la precariedad en la que se encontraba el montaje de la educación.

Si bien advertimos una incipiente organización estatal, el informe del Supervisor Pastor (Ramos, 1910) expone que la provincia en 1856, no había dado muestras de mejora ya que se encontraba en el mismo punto que durante el gobierno de Pablo Lucero con la Confederación. Encontramos discrepancias entre esta afirmación y el mensaje dirigido por Daract al Poder Ejecutivo (1857) donde expresa que, a pesar de la pobreza del Estado, la falta de subsidios y la carencia de maestros, la Comisión encargada de la campaña logró instalar escuelas, brindó educación gratuita a los "indigentes y menesterosos" y "al bello sexo" gracias a la Sociedad de Beneficencia. Y finaliza diciendo que "(...) la instrucción pública si no era perseguida directamente por los Gobernadores (...) yacía descuidada hasta el último punto o subsistiendo miserabilísimamente a merced de su capricho (Daract, 1857).

Los testimonios de Daract dan cuenta de la falta de atención del gobierno nacional y la arbitrariedad en la distribución de los fondos que ubican a la provincia en una situación de abandono.

Durante el período que abarca los años 60 y 70, las escuelas se vieron amenazadas por luchas internas y levantamientos de montoneras por lo que el proyecto de gobierno de Daract quedó suspendido.

En esos tiempos se fue consolidando la unificación nacional dando lugar a la emergencia del proyecto pedagógico centralista de la oligarquía liberal encabezado por Mitre como presidente (1860 y 1868) y Sarmiento en el Ministerio de Educación.

Como adelantamos, el Ministro Costa implementó un censo escolar para indagar la situación educativa de las provincias. A partir de esta información conoció las necesidades de San Luis y procedió a apoyarla, hecho que coincide con una carta hallada donde figura el depósito de una subvención para la educación (Carpeta 166-Doc. 18295) y en la misma fecha, el envío de útiles para las escuelas estatales[16]

16 La educación secundaria era competencia de la nación por lo que en San Luis sólo las familias pudientes enviaban a sus hijos a estudiar a Córdoba o a Buenos Aires. En una carta de fecha 17 de diciembre de 1863, el Ministro Costa comunica al gobernador la necesidad de realizar acuerdos con respecto a la creación de los Colegios Nacionales acorde a la cantidad de jóvenes aspirantes (Carpeta

(Carpeta 166-Doc.18409).

En el año 1865 el mensaje a la Legislatura del Gobernador Juan Barbeito expresa la voluntad de organizar la educación de la provincia (En Ramos, 1910) y enumera los logros tales como las nuevas estructuras burocráticas creadas, la Comisión Examinadora y las Comisiones promotoras de instrucción de los departamentos que "ayudan a vencer las dificultades (...) e informan al gobierno (...)".

De este modo, el impulso del interior provincial fue efecto de la creación de una partida especial para el fomento de la educación implementada por Mitre que se pudo verificar a partir de la correspondencia del año 1864, en la que las Comisiones a las que se refiere Barbeito relevaban la matrícula desde las localidades de Piedra Blanca (Carpeta 166-Doc.18323); Sta. Rosa (Carpeta 166-Doc.18.346) y Rio Seco (Carpeta 166-Doc13380).

Gradualmente se fueron complejizando las prácticas educativas de las Comisiones incluyendo en esta etapa otras preocupaciones pedagógicas que se traducen en nuevas demandas hacia el maestro, por ejemplo: la Comisión de Villa Larca solicita al maestro Rosendo Silveira las planeaciones (sic). (Carpeta 166-18312).

El pedido de presupuesto a la Nación fue aumentando a medida que se expandía la escolaridad, hecho que muestra una vez más que la provincia no podía hacerse cargo de la educación sin la ayuda de la nación. De este modo en las memorias del Dr. Costa (1865) deja constancia que en la provincia funcionan 16 escuelas con una matrícula de 579 niños y 105 niñas. Esta diferencia muestra la gran desigualdad en el acceso a la instrucción pública en tanto los varones están cinco veces más alfabetizados que las mujeres. Por otra parte, mientras que para las niñas se inicia la creación de escuelas primarias, en las grandes ciudades ya funcionaban los Colegios Nacionales y las universidades.

En el año 1869 el informe del Inspector Pastor comunica la creación de una escuela de niñas y otra de varones en la ciudad. La primera a cargo de las hermanas Lucio Lucero, Rosario y Enriqueta y el Sr. Alejandro Olses de la de varones. El jefe de policía debía proveerlas de lo necesario para funcionar (Pastor en Ramos, 1910).

El relato de Costa alude también al bajo monto en el pago de los preceptores destacando que "es cuidado por el gobierno para que no tenga demoras" pero les recomienda "continúen con el mismo empeño" prometiendo mejoras salariales. Ambos enunciados serán abordados en otro apartado en tanto como ya analizaremos, al estar presentes en discursos de época, se tornan una regularidad (Deleuze, 1987), que enuncian una verdad sobre las condiciones de trabajo de las maestras al interior del dispositivo educativo. Esta verdad como ya veremos, no podrá ser dicha por todos.

De acuerdo a lo narrado hasta este punto, los diferentes testimonios constituyeron

166-Doc.18404). En una primera etapa, San Luis logró obtener sólo dos becas, pero año más tarde, con la creación del Colegio Nacional en 1868 la provincia contó con un espacio de formación para los jóvenes centrada en una cultura general y amplia para continuar con estudios universitarios.

documentos clave para comprender las situaciones fluctuantes entre las relaciones nación y provincia que condicionaron seguramente el envío de aportes para el montaje de la educación.

En el año 1870 asume en la provincia Ortiz Estrada[17] (1870- 1873) en cuyo mandato observamos singulares prácticas políticas que dieron cuerpo a una nueva razón de Estado amparadas en "una fe ciega en la educación popular" (1870) según manifestó en su primer discurso en 1870.

Su gestión fue relevante ya que promovió la transformación de las estructuras gubernamentales a pesar de que en los inicios debió enfrentarse con una administración opositora distribuida en cargos a nivel nacional y provincial. Estableció algunas coaliciones estratégicas para ratificar el poder designando a notables colaboradores, entre ellos a Pablo Pruneda en la Dirección General de Escuelas. En poco tiempo logró obtener el apoyo provincial que le permitió articular los tres poderes, antecedente que hizo posible la sanción de la Ley de Educación.

En este escenario llevó adelante las siguientes operaciones: a) Reglamento General de Escuelas, b) la División de la provincia en 9 distritos y c) la sanción de Ley de Educación.

Dichos acontecimientos fueron clave en tanto reordenaron prácticas y discursos educativos cuyos efectos se hicieron visibles en la expansión y mejoramiento de la educación de San Luis. Estas "tecnologías de poder y producción" trabajaron en dos planos diferentes con el propósito de modificar y programar las conductas de los ciudadanos en relación al Estado. El primer plano define lo público y a los sujetos en él involucrados. El segundo, el Estado se instituye creando Comisiones que construyeron una estética de dominio y una ramificación del poder en todo el territorio provincial.

Estos logros fueron posibles en tanto Ortiz Estrada pudo articular los discursos nacionales que circulaban en la época, con su voluntad de "trabajar y reparar" (Núñez, 1980).

- El Reglamento General de la Escuelas

Constituyó un documento de carácter prescriptivo. Incluía un calendario que pautaba el funcionamiento anual de las instituciones educativas y un cronograma para la organización del tiempo y del espacio áulico de acuerdo a las materias que se dictaban. Las actividades docentes y las Comisiones estaban organizadas en tiempos precisos, lo que muestra las prácticas de normalización de los individuos que exhiben

17 Militar, participó en la guerra del Paraguay. Durante su gobierno no sólo impulsó el progreso de la población existente, sino que promovió la fundación de localidades tales como la Villa de la Quebrada, Villa del Carmen y La Florida. Dividió la ciudad de Villa Mercedes en dos partidos donando terrenos a los vecinos para la producción. Durante su gestión se instaló una sucursal del Banco de Buenos Aires "y una sucursal del Banco Mendoza para dar vida a las industrias" (Nuñez,1981: 525).

como efecto la limitación de autonomía. Fue aprobado por Ortiz Estrada el 15 de agosto de 1871 (Libro 177. Decreto 1871).

- La Ley de Educación común

Esta norma fue la primera en la provincia y una de las primeras en el país[18] que dispuso la educación gratuita y obligatoria sin mencionar la enseñanza de la religión en ninguno de sus artículos. Llama la atención esa omisión dado a que se contradice con el Reglamento General elaborado un año antes que incluye en el currículo escolar la materia doctrina cristiana y promueve el ejercicio de prácticas católicas. Dicha omisión nos lleva a afirmar por una parte, que la provincia fue precursora en la defensa de la separación entre la Iglesia y el Estado y por otra, las alianzas con el gobierno nacional[19].

La Ley se compone de secciones que abordan temas puntuales:

Se divide a la provincia en 9 distritos escolares; se determina el origen de los fondos para las escuelas; se define la función de las Comisiones Escolares; se establece que la educación primaria sería gratuita y obligatoria; se organiza la Inspección General de Escuelas y se crean las Bibliotecas Escolares.

- La Escuela gradual, elemental superior y Normal de Mujeres

La intención política de crear una Escuela Normal en la ciudad capital nos habla de la convicción de este gobierno de transformar la educación y jerarquizar la formación de maestras impulsada por Sarmiento. Avalada por decreto N° 255 del 12 de abril de 1872, se propone como objetivos "la educación primaria de las niñas y la preparación de las jóvenes que quieran dedicarse al profesorado" (Decreto N° 255, 1872). Destacamos que se fundó el Colegio Nacional en donde funcionó un departamento de instrucción primaria adscripta al Colegio destinado a la formación de maestros, por lo que esta Escuela Normal fue la primera exclusiva para las mujeres.

Al comienzo funcionó en un local alquilado que no respondía a los requerimientos de una institución de tal envergadura. Por ello el gobierno nombró una comisión

18 Sarmiento felicitó al gobierno por "el acertado criterio que ha presidido la formación de este documento que hace alto honor a los legisladores y hará felicidad de esa provincia, al mismo tiempo que ofrece saludable ejemplo que las demás podrán imitar con provecho" (Núñez, 1981:528).

19 Fueron necesarias otras condiciones para que una década más tarde, se disponga en la Ley 1420 (1884) la gratuidad y obligatoriedad en la educación primaria permitiendo la enseñanza religiosa fuera del horario escolar. Las leyes provinciales que se fueron sancionando, en algunos casos disponen la enseñanza de la religión, otras se mantuvieron neutrales, (Rodríguez, 2018); Entre Ríos igual que San Luis dispuso la educación laica.

integrada por damas de la Sociedad de Beneficencia y vecinos que se harían cargo de encontrar un terreno propicio y conseguir los materiales para concretar la construcción de un edificio propio[20]. No tardaron en llegar donaciones voluntarias, subsidios y otros aportes.

La ubicación de la institución en el corazón de la ciudad nos habla del montaje de una operación de visibilización de una práctica estatal efectiva: la modernización de la provincia en tanto se la pensó como un espacio de formación que resolvería el serio problema de falta de docentes preparados y además se convertiría en un centro cultural de gran influencia en la comunidad.

La Escuela Normal funcionó con los mismos programas de la Escuela Normal de Paraná (Gez, 1915). Por decreto N° 270 se acuerda el Plan de Estudios y los fines de la Escuela. En su articulado se establece la composición de tres cursos, uno primario para las niñas "que no posean la instrucción que este mismo curso comprende", uno superior para las que hayan recibido enseñanza de un curso primario y de un curso normal para las aspirantes al profesorado que consiste en "el arte de enseñar y las aptitudes necesarias para ejercerlo". ***También se estipula qué*** se enseña en cada sección y grado. ***Así*** mismo ***se s***olicita para ***la "alumna maestra"*** un certificado de buena conducta otorgado por la iglesia o del juez de Paz y de buena salud. Finalmente establece que las alumnas maestras recibirán un Diploma que las habilite para "ocupar diversos puestos correspondientes al personal directivo y docente de las escuelas públicas".

Organizada la estructura educativa estatal como se señaló, los resultados se muestran en el siguiente cuadro:

Año	Cantidad de escuelas	Fiscales	Particulares	Matricula
1873	**163**	**103**	**60**	**6343**
1874	**119**	**115**	**4**	**6980**
1875	**140**	**123**	**17**	**7447**

(Carpeta 83-Doc.127)

La contradicción entre datos censales[21] y memorias descriptivas de los años 1870,1872 y 1873 no nos permiten aseverar a ciencia cierta si hubo mejoras consistentes en este período, lo que nos obliga a continuar profundizando. No obstante, los historiadores

20 El responsable de los planos y dirección de la construcción fue el Arquitecto Cobos y la ampliación del edificio estuvo a cargo de Carlos De Luigi en 1904.

21 Datos censales de diciembre de 1872 relevados por el gobierno nacional, asigna a la provincia 84 escuelas fiscales y particulares, donde se educaban 3.815 niños. En 1873 se abrieron 24 escuelas más. En el año 1874, funcionaron 116 escuelas y 6568 alumnos (Gez, 1991).

Gez (1991), Menéndez (1994) y Núñez (1980) afirman que la educación de la provincia había mejorado cuantitativamente con respecto "a la caída de la Confederación" (Menéndez, 1994: 48) gracias a la Ley de Subvenciones y a la Ley de Educación de la provincia.

Otro dato relevante que da cuenta de los avances en este período, cuyo mérito Gez lo concede al Inspector General Pruneda quien trabajó a favor de las escuelas, fue el decreto del año 1873 a través del cual la provincia obtuvo el premio de diez mil pesos fuertes según lo establecido por la Ley de fecha 7 de octubre de 1869[22]. Según datos censales escolares y el informe presentado por el gobierno, en las 163 escuelas que funcionaban se educaba a 6343 niños, valor igual a la décima parte de su población, (Gez, 1991: 294).

La primera huelga docente. Una práctica de resistencia ante la burocracia estatal (1881)

La Escuela Normal de la ciudad capital de la provincia de San Luis, en su carácter de dispositivo, intentó resolver el grave problema que aquejaba a la provincia de falta de maestras formadas en una institución específica.

La función de "servir" la Escuela, como establece el decreto de creación, fue confiada a mujeres puntanas emparentadas con familias patricias que participaron en la gesta de la independencia, en tanto su primera directora fue Feliciana Jofré, y las maestras que la acompañaron, Francisca Lucero y Visitación Miranda (Decreto N° 255). Estas maestras, al decir de María Delia Gatica de Montiveros eran "las muchas mujeres que realizaron un singular magisterio doméstico", aquellas que poseían algún saber y mayor instrucción, que a veces era "elementalísima" pero estaba enriquecida por los principios morales que regía la época, "lejos de ser superficiales, eran profundos y simples, fruto de la sabiduría de las mentes puras y simples" (Gatica de Montiveros, 1988: 46-48).

El Inspector Nacional Pablo Groussac emitió juicios muy favorables sobre su organización y los resultados de su enseñanza (Gez, 1991).

Años más tarde, en 1874 se designó a doña Enriqueta Lucio Lucero, conocida en la historia de la educación nacional y provincial como la responsable de la primera huelga docente según refiere Núñez, (1980) y Gez, (1991). Estos autores no profundizan en las condiciones de época en las que se debió desempeñar que detallados en párrafos anteriores, desconociendo el proceso y los motivos que la llevaron a tomar esa decisión como tampoco los efectos que tuvo en su vida y en la de las maestras que la acompañaron (Garro y Riveros, 2021).

Enriqueta, fue la penúltima de 7 hermanas pertenecientes a una familia española

22 La Ley fue un gran aliciente para las provincias que tuvieran en los registros de sus escuelas un número de alumnos igual a la décima parte de su población.

reconocida por su participación en las guerras de la independencia, y luego en la provincia en la esfera social, política y religiosa. En su formación en las primeras letras debieron participar las mujeres de su familia, varias de ellas maestras. En su juventud, asistió a la Escuela de Gramática en la provincia de Mendoza. Su experiencia como preceptora puede constatarse a partir del decreto de fecha 11 de marzo de 1858 firmado por el Ministro Buenaventura Sarmiento en el cual se la designa en una escuela. Participó junto con su hermana Rosario, en la escuela particular de la localidad del Morro enseñando a un grupo de niñas. Integró junto con otras damas, la Sociedad de Beneficencia[23] institución en la que ocupó cargos de relevancia. Estos antecedentes fueron clave para ser elegida como directora para llevar adelante la importante tarea de conducir el establecimiento.

Contrajo matrimonio con Germán Ave Lallemant, (1872), un reconocido científico, político, periodista y educador que llegó desde Alemania en 1869 (Ferrari, 1993) quien además de ocupar cargos públicos en la provincia, fue profesor y rector del Colegio Nacional. Como periodista, publicó en periódicos de tendencia política opuesta al conservadurismo puntano.

Enriqueta fue designada como directora de la Escuela Normal por decreto de fecha 28 de agosto de 1874. Después de siete años de labor, la falta de cumplimiento en la regularidad del pago de su sueldo por parte del gobierno provincial y el de sus maestras la llevó a escribir una carta dirigida al gobernador Zoilo Concha (1881-1883) con copia al Superintendente de escuelas D. Faustino Sarmiento.

El sometimiento ejercido por el gobierno al hacerlas firmar recibos de sueldo por un monto de dinero que no coincidía con la realidad, era una regularidad según relata el Monitor de la Educación (1881). Sirve el siguiente como ejemplo:

La señora Jacques, directora del Colegio de Niñas de Santiago del Estero, hija del célebre escritor M. Jacques, se negó a firmar un recibo de 130 pesos fuertes cuando sólo le estaban dando 65, y así lo declaró en el informe del inspector General, a causa de lo cual fue depuesta y separada de la enseñanza (El Monitor de la educación, s/p 1881).

Estas situaciones no deben sorprendernos, pero lo que sí destacamos como acontecimiento extraordinario es la huelga. Recordemos la situación de las mujeres en esos tiempos, sujetas a varios controles por parte del gobierno, subordinadas al patriarcado, que autorizaba los espacios en los que podían actuar sin salirse de los límites impuestos. Por ello destacamos la resistencia de Enriqueta al plantear en su manuscrito, la decisión de suspender las actividades escolares (Garro, Riveros 2021).

Esta práctica le valió ser destituida de su cargo, a través del decreto N° 116 del 25 de noviembre de 1881.

23 Enriqueta integraba la comisión de damas de la sociedad de Beneficencia según consta en un artículo publicado en el Diario La Reforma con motivo de recibir al obispo (15 de marzo de 1899).

En sus considerandos la norma transcribe la carta de Enriqueta que denuncia las particulares condiciones en las que cobran su salario, las pérdidas económicas por percibir parte del sueldo en bonos, la firma de recibos por un monto superior al que reciben, entre otras dificultades. En las palabras de la Directora :

> Estamos sirviendo desde hace largos años al país en la enseñanza y siempre hemos cumplido fielmente como educacionistas concienzudas con nuestros sagrados deberes, tanto en los tiempos en que por parte del Exmo. Gobierno no se nos cumplió con la obligación del pago debidamente, como durante los años 1870 a 1874, como aun cuando hemos tenido que sufrir grandes descuentos del valor del precio que por nuestro trabajo nos "asignan (Decreto N° 116 de fecha 25 de noviembre de 1881).

En otro párrafo continúa diciendo que decide suspender las tareas escolares porque "no nos queda otro remedio", decisión que llevó a que el gobierno aplicara como medida de sanción la separación de "sus puestos en el Establecimiento**".**

Las afirmaciones vertidas en los considerandos que funcionan como fundamento de dicha operación, visibilizan la relación de dominación del Estado frente a esa práctica de resistencia y también lo que se esperaba de estas mujeres. En el campo de los enunciados, afirmará Deleuze, la realidad es lo que se manifiesta, lo que ha sido formulado, ahí, en ese momento (Deleuze, 1987).

Esta relación es una regularidad en la época si recordamos la alusión al tema salarial presente en las memorias del Ministro Costa al "aconsejar" continuar en el trabajo, aunque sea poco el salario de los preceptores.

Por otra parte, la validez de esos discursos evidencia la ausencia de espacios institucionales en los que las maestras pudieran formular una defensa o una explicación. Tal situación es confirmada por el Inspector Hernández según su propio relato en el informe publicado El Monitor de la Educación, luego de visitar la provincia para verificar "in situ" cuáles fueron los motivos de la queja:

> (...) debo hacer saber al señor Presidente que de las nueve personas que firmaron esa exposición de quejas, cuatro no se encuentran ya en la provincia, habiéndome sido imposible como me proponía hacerlo, interrogarlas personalmente como lo hice con cuatro de ellas, las profesoras Betsabé Moreno, Urbana Moreno, Gregoria Sarmiento y Rosario Adaro. Estas cuatro profesoras de la Escuela Graduada (...) separadas de su puesto por decreto ocupan nuevamente puestos en el Colegio, han contestado a las preguntas que aisladamente hice a cada una (...) [dicen] que siempre han sido pagados sus sueldos con la cantidad y moneda fuerte que correspondía (El Monitor de la Educación, 1882: 396).

Enunciados como "falsedad, exigencia de represión, orden jerárquico, separación del cargo, cierre de la escuela" que forman parte del decreto, exhiben una práctica autoritaria del poder político estatal cuyo efecto fue además de dejarlas sin trabajo,

cerrar la Escuela, afectando a las 350 alumnas que asistían a la misma.

La conducta de Enriqueta y sus maestras tuvo varios efectos más: se observa la burla hacia ellas en las noticias durante tres días del periódico de máxima circulación provincial El OASIS que consideró "la poca cordura con la que ha procedido por las señoras Profesoras en un paso trascendental, cuyo alcance indudablemente no ha podido ser por ellas ni soñado ni entrevisto" (Domingo 27 de noviembre de 1881).

Estos enunciados que ilustran las expectativas que la sociedad tenía sobre las conductas de las maestras, se correlacionan con otros discursos de época que indican que deberán ser disciplinadas, atributo que el resto de la sociedad además de las alumnas, debía imitar.

Otro de los efectos de la carta, se reconoce a partir del estado público que tomó el manuscrito al ser publicado en el Monitor de la Educación. Como ya explicamos, el Inspector José Hernández presentó un informe con fecha 11 de julio de 1882 como resultado de su visita a San Luis ordenada por el presidente del Consejo Nacional de Educación, Don Benjamín Zorrilla. En el extenso documento además de dar cuenta pormenorizadamente de la situación educativa de la provincia y puntualmente del pago de los sueldos, manifiesta que constatará "si hay verdad estricta en los hechos denunciados refiriéndose a la queja (El Monitor de la Educación, 1882: 395).

Con respecto al último punto, no podemos probar la veracidad de la exposición del Inspector, pero afirmamos que se trató de una práctica de vigilancia y control inscripta sobre el aparato burocrático nacional y provincial seguida de un castigo ejemplificador para el resto de los maestros.

Sarmiento aprovechó estratégicamente la queja y acusación que hace Enriqueta expresando que "(...) hemos de corregir los abusos, y hacer llegar a quien de derecho pertenecen las sumas del presupuesto de cada Provincia". Y aconseja a los maestros, igual que Costa "(...) que quieran imitar tal ejemplo (...) que no salgan de este terreno, á fin de obtener justicia, sin desmoralizar la enseñanza" (Sarmiento, 1881). Estos enunciados de buena voluntad no condicen con la práctica efectiva del funcionario que no intervino para la restitución de todas las maestras.

Reflexiones finales

Hemos presentado en este artículo los primeros avances de una investigación mayor que indaga la constitución del dispositivo educativo estatal en la provincia de San Luis en el siglo XIX. Para ello debimos iniciar un proceso de reconstrucción de la trama histórica nacional identificando los escenarios políticos, económicos y culturales en los que los gobiernos dieron los primeros pasos en la organización política de la Argentina. A nivel nacional profundizamos en la Constitución de 1853 en cuyo texto se enuncia la política educativa del país y la relación de las provincias con la nación. A partir de estas expresiones nos surgieron varios interrogantes que iremos dilucidando a medida que avancemos en la investigación: ¿cuáles fueron los mecanismos utilizados por el Estado- nación para regular las necesidades educativas

de la sociedad?,¿cómo y ante qué prácticas de poder se resistió la provincia ?,¿cuáles fueron las regularidades o transformaciones de las prácticas de poder al interior del dispositivo estatal?, ¿qué continuidades y rupturas identificamos en las prácticas de resistencia de los maestros ante las políticas del Estado?

En esta primera etapa, hemos podido identificar los singulares esfuerzos realizados por la provincia y la nación para consolidar los principios democráticos en la periodización investigada (1832- 1882), proceso en el que el proyecto educativo se fue diagramando entre tensiones e intereses políticos diferentes.

Con respecto a la provincia, en cada uno de los gobiernos encontramos novedosos hallazgos que nos permitieron reconstruir por un lado la historia de la educación de San Luis y por otro lado, echar luz a una micro historia silenciada en la historiografía nacional.

En este recorrido identificamos algunos acontecimientos que ubican a la provincia en un lugar relevante teniendo en cuenta la situación particular de guerras, montoneras e inestabilidad política: El Reglamentario Provisorio de 1832 que establece la creación de una escuela en dependencia con el Estado y la reserva de fondos para sostenerla; el decreto de fecha 17 de febrero de 1858 en el cual se delega la inspección y dirección de la escuela de niñas a la Sociedad de Beneficencia, costeada por el gobierno provincial; el Decreto N° 255 de fecha 12 de abril de 1872 por el cual se crea una Escuela Graduada, Elemental, Superior y Normal de mujeres dirigida y organizada por mujeres puntanas; el Reglamento de Escuelas (1871) que muestra una primera organización educativo-territorial; la Ley de Instrucción Pública del 16 de abril de 1872 que establece la educación primaria gratuita y obligatoria; el premio de diez mil pesos fuertes otorgado por el Gobierno Nacional (1873) en el marco de la ley de 1869 destinado a las provincias que educaran anualmente en sus escuelas a un número de alumnos igual a la décima parte de su población; la primera huelga docente identificada en el país realizada por la directora de la Escuela Graduada de Niñas y Normal de Mujeres, Doña Enriqueta Lucio Lucero (1881).

Estos acontecimientos fueron efecto de una organización estatal que supo utilizar los recursos propios y los nacionales satisfaciendo las necesidades educativas de la población en el marco de un proyecto civilizatorio. En este proceso, el Estado fue consolidando sus funciones estableciendo diferentes relaciones de poder con la nación y con la sociedad puntana de acuerdo a las condiciones políticas en cada período.

En esta primera etapa de investigación, observamos en primer lugar, la falta de autonomía de la provincia respecto al envío de fondos nacionales sabiendo que sin ellos no era posible organizar ni concretar el montaje del aparato escolar. En segundo lugar, la incapacidad económica del Estado provincial por generar fondos le imposibilitó romper con esta relación de dependencia. Nuestra primera hipótesis es que esta condición la ubicó en un lugar de sumisión política y económica que seguramente condicionó las alianzas y coaliciones entre ambas. En tercer lugar, identificamos que el interés político y la convicción de los diferentes mandatarios en

la difusión de la enseñanza y la transformación cultural fueron relevantes a pesar de las múltiples interrupciones generadas por cuestiones internas o externas.

En cuarto lugar, San Luis necesitaba estar a tono con la nación por eso fue reproduciendo hegemónicamente las disposiciones del gobierno nacional en el territorio para impulsar la educación o recibir "beneficios". Esto pudo observarse en el cumplimiento de las diferentes condiciones exigidas. Vinculado a esto podemos decir que dichas exigencias y controles posiblemente resultaron inadecuadas y difíciles de cumplir, dada las condiciones de posibilidad de la época.

Las coaliciones realizadas con el gobierno nacional fueron estratégicas como lo fue el caso de Ortiz Estrada, ya que le posibilitaron destacarse y afianzar su gobierno figurando como una provincia a la vanguardia que se animó a legislar a favor de la laicidad a diferencia de un sector del país. Estas tácticas estuvieron condicionadas por el color político emergente, unitario o federal, progresista o conservador, situación que posiblemente operó en la baja resistencia que el aparato político provincial ejerció ante las prácticas de poder del Estado nacional.

No obstante, la provincia mostró gran preocupación en la constante búsqueda por inscribir sus transformaciones en la modernidad de orden nacional. Pionera en legislar, en montar dispositivos acordes a las necesidades y exigencias que se le planteaban, a pesar del deplorable estado de desorganización y pobreza en el que se encontraba.

Hacer visible la primera práctica de resistencia de las maestras de la Escuela Normal frente a la burocracia estatal analizada en este trabajo, nos lleva a seguir indagando en las tensiones puestas de manifiesto entre el cumplimiento de las obligaciones prescriptas por el Estado contra el incumplimiento de los deberes de los organismos públicos. Esta regularidad nos conduce a afirmar que aún en el siglo XX, los derechos de los docentes son meros enunciados ya que, en las prácticas efectivas, los gobiernos desoyen los reclamos sobre las malas condiciones laborales y salariales. Estas prácticas de dominación y autoritarismo, como las analizadas en el caso de los docentes que se resistieron ante el cierre de los 17 profesorados, constituyen recurrencias en las formas de operar de los gobiernos provinciales. En ambos casos, las medidas autoritarias se materializaron en el cierre de las instituciones, en la clausura drástica de los espacios de formación y en la destitución de quienes, a pesar de las condiciones, se atrevieron a resistir.

Finalmente, queremos destacar que estas reflexiones son primeras aproximaciones, que lejos de ser conclusiones, nos abren a nuevas preguntas para seguir indagando en los cruces entre la historia provincial y la nacional en la constitución del dispositivo educativo en la provincia de San Luis.

Referencias bibliográficas

Alliaud, A. (1993). ***Los maestros y su historia. Los orígenes del magisterio Argentino /1***. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Andújar, A., & Lichtmajer, L. (2021). Oportunidades y desafíos de la historia local: algunas reflexiones desde un campo en expansión. ***Anuario Del Instituto De Historia Argentina,*** 21(1), ***https://doi.org/10.24215/2314257Xe132***

Bustamante Vismara, J. (2018). Educación en tiempos de la Confederación Argentina. ***Anuario del Instituto de Historia Argentina, 18*** (2), e076. https://doi.org/10.24215/2314257Xe076

Deleuze, G., (1999). Qué es un dispositivo. En ***Michel Foucault, Filósofo***. Barcelona: Gedisa.

Ferrari, R. A. (1993). ***Germán Ave-Lallemant.*** Argentina. ICCED.

Follari, R. S. (1982). Proceso histórico constitucional de la provincia de San Luis. En: ***El derecho constitucional*** (A).

Foucault, M. (1976). ***Estrategias de poder.*** T II, México: Paidós.

Foucault, M. (1979). ***Arqueología del saber.*** México: Siglo XXI editores

Foucault, M. (1983) ***La verdad y las formas jurídicas.*** México: Gedisa.

Foucault, M. (1992). ***Microfísica del poder.*** Madrid: La Piqueta.

Foucault, M. (1996). ***El discurso del poder.*** Buenos Aires: Folios Ediciones

Foucault, M. (2006). Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France. (1977-1978). Buenos Aires: FCE.

Garro, M.M. (2020) Una mirada genealógica de las Prácticas Educativas Inclusivas al Interior de la Formación Docente. Su efecto en el Instituto de Formación Docente Continua San Luis (1993-2004). Tesis Doctoral- ISSN: 2618-3064 - Trabajos Finales de la FCH-UNSL. Fecha de publicación: 9/2020- http://humanas.unsl.edu.ar/ojs_archivos/GARRO_Tesis_2021.pdf

Garro, M. M.; Riveros, S. (2021a). Paula Domínguez de Bazán Berta Vidal de Battini. Entre siglos. El legado de dos educadoras puntanas. https//.saiehe.org.ar.

Garro, M.M; Riveros, S. (2021b). Enriqueta Lucio Lucero y su resistencia en la Escuela Normal Superior Graduada de Mujeres de San Luis (1874-1881) https//.saiehe.org.ar.

Gatica de Montiveros, M. D. (1988). ***Rescatando la memoria de la Mujer Puntana.*** Mendoza: Ed Inca.

Gez, J. W. (1915; 1992). ***Historia de la Provincia de San Luis.*** Tomo 2. https://biblioteca.culturasanluis.com/wp-content/uploads/2020/11/Historia-de-la-Provincia-de-San-Luis-Tomo-II.pdf

Levaggi, A. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales «Ambrosio L. Gioja», Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, U.B.A., 1992 - 511 páginas.

Menéndez, N. (1994). La época de Ortiz Estrada. San Luis 1870-1873. San Luis. CEPA.

Menéndez, N. (2021). Enriqueta Lucio Lucero y la primera huelga docente del país. San Luis 1881.

Núñez, U. J. (1980). ***Historia de San Luis.*** Buenos Aires: Plus Ultra.

Otero Alric, J. M. (2001). Perfiles del terruño Germán Ave Lallemant. Estudio preliminar del Dr. Rodolfo Follari. Junta de Historiadores de San Luis.

Puiggrós, A. (2003). ¿Qué pasó en la educación argentina? Desde la conquista hasta nuestros días. Buenos Aires. Galerna.

Ramos, J. P. (1910). ***Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina. (1810-1910).*** Tomo II. Buenos Aires. https://books.google.com.ar/books?id=nwtLAAAAYAAJ&pg=PA268&lpg=PA268&dq=Biografia+de+Enriqueta+Lucio+Lucero&source=bl&ots=GAgnNOkLcU&sig=ACfU3U2gEkj-AM-62yhVb7QAuN9rGOb7MQ&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwi9h5fmlM71AhXCFbkGHfNTAFE4UBDoAXoECBwQAw#v=onepage&q=Biografia%20de%20Enriqueta%20Lucio%20Lucero&f=false

Rodríguez, L.G y Petitti, Eva Mara (2021), ***Historia de la escuela Normal de Paraná (1871-1969).*** Buenos Aires: TeseoPress.

Saá, V. (1981) ***Carta al autor*** (Inédita)- 2/7/1981.

Southwel, M. (2015). La Ley 1420 y la tarea de los Inspectores escolares. En ***Historia de la Educación | Anuario SAHE*** | Vol. 16 – N° 1, pp. 63 - 72

Tedesco, J. C. (1991). ***Educación y sociedad en la Argentina. (1880- 1945).*** Argentina: Siglo XXI de Argentina Ediciones.

Fuentes Primarias

Normativa

Reglamento Provisorio para el Régimen de Gobierno de la Pcia. de San Luis (1832)

Constitución de la provincia de San Luis (1853).

Constitución Nacional (1853)

Decreto de fecha 17 de febrero de 1858

Decreto de fecha 11 de marzo de 1858

Ley de Subvenciones N° 463 (1871)

Ley Provincial de Educación (17 de abril de 1872)

Decreto N° 255 de fecha 12 de abril de 1872

Decreto s/n (1873)

Decreto s/n de fecha 28 de agosto de 1874

Decreto N°116 de fecha 25 de noviembre de 1881

Decreto s/n de fecha 1871

Diario El OASIS 15 de diciembre de 1881- Año VI. N.º Pag 1, col. 5.

Diario La Reforma 15 de marzo de 1895.

Memorias de Justo Daract (1859)

Documentos

Índice de correspondencia del archivo Histórico de la Provincia de San Luis 1853- 1860:

Carpeta 166- Doc- 18295; Doc-18312; Doc-18323; Doc-13380; Doc-18409. Doc-18346.

Carpeta 140-Doc-13394; Doc- 13391; Doc- 13349. Doc- 13.196.

Carpeta 136-Doc.12716; Doc-12704. Doc. 12886.

Carpeta146- Doc-14003; Doc-140013; Doc-14019.

Carpeta 139-Doc -13026; Doc-12954; Doc- 13049; Doc-13016.

Carpeta 83- Doc- 187.

El Monitor de la Educación común. (1882). Año 1. Buenos Aires.13.

Sarmiento, D. F. (1882), "De las maestras de la Escuela Graduada de San Luis" En El Monitor de la Educación común (1881).

Entre lo nacional y lo local: la trayectoria profesional y política de Aníbal Helguera Sánchez en Jujuy (1886-1899)

Between the national and the local: the professional and political trajectory of Aníbal Helguera Sánchez in Jujuy (1886-1899)

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61022

Antonela Centanni
https://orcid.org/0000-0002-8931-158X
Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS) CONICET-Universidad Nacional de La Plata
antonela.centanni@gmail.com
Madrid, España

Recibido:05/06/2022
Aceptado:11/10/2022

Resumen

El artículo reconstruye la trayectoria profesional y política del inspector nacional de escuelas Aníbal Helguera Sánchez durante su gestión en Jujuy (1886-1899). La hipótesis a seguir es que el inspector se vinculó en diferentes momentos y de distintas maneras con funcionarios de la burocracia estatal y educativa provincial de Jujuy: además de reproducir el poder estatal nacional a través de las medidas educativas, penetró el entramado de relaciones sociopolíticas locales para promover medidas que regularan la configuración de la burocracia educativa local. En relación con esto, mostraremos que la trayectoria de Helguera puede ser dividida en cuatro etapas cronológicas, referidas al impacto de su llegada a la Comisión de Educación local; las tensiones con los funcionarios provinciales; su participación en la reforma constitucional provincial; y sus últimos años en Jujuy.

Palabras clave: inspector nacional- burocracia educativa- trayectoria profesional- política- Jujuy-

Abstract

The article reconstructs the professional and political trajectory of the national school inspector Aníbal Helguera Sánchez during his administration in Jujuy (1886-1899). The hypothesis is that Helguera's trajectory can be divided into four stages: the impact of his arrival at the local Education Commission; tensions with provincial officials; his participation in the provincial constitutional reform; and his last years in Jujuy. To show that the inspector was linked at different times and in different ways with officials of the state and provincial educational bureaucracy of Jujuy: in addition to reproducing the national state power through educational measures, he penetrated the network of local sociopolitical relations to promote measures that would regulate the configuration of the local educational bureaucracy.

Keywords: national inspector- educational bureaucracy- professional career- politics- Jujuy-

Introducción

La Ley de Subvenciones Nacionales (1871) creó la figura del inspector de escuelas, como representante de los ojos y la voz del Estado en todo el territorio nacional (Marengo, 1991). A través de los informes, los inspectores daban cuenta del avance en la construcción de poder estatal como resultado de la aplicación de reglamentos y planes de estudio, que entre otras regulaciones se proponían organizar de manera homogénea la actividad escolar (Legarralde, 2007). La inspección implicaba la existencia de un saber experto, era una esfera de intervención específica, que por lo tanto requería de unas determinadas competencias profesionales (Southwell y Manzione, 2011), como la formación en Escuelas Normales y las posibilidades que daba esa titulación del magisterio para hacer carrera dentro de la burocracia estatal educativa.

El cuerpo de funcionarios educativos se organizó alrededor de un conjunto de atribuciones en permanente disputa y negociación entre los agentes nacionales y provinciales, tanto en el orden de los gobiernos educativos como de las prácticas escolares (Southwell y Manzione, 2011). Estaba integrado por un inspector general, que residía en la capital, y por inspectores nacionales que cumplían funciones en las provincias. Si bien los inspectores nacionales debían encargarse de fiscalizar el buen uso de los fondos transferidos por la ley de subvenciones, mientras los inspectores provinciales tenían puesta la mirada sobre cuestiones metodológicas, aspectos de enseñanza, el uso de los libros de texto y el dictado de clases en sus visitas a las escuelas primarias para que sirvieran de ejemplo a las maestras y maestros, en la práctica esta división de tareas no fue así, y hubo superposición de funciones (Southwell y Manzione, 2011). Los inspectores nacionales expandieron sus funciones más allá de la fiscalización, constituyeron un dispositivo de control y disciplinamiento que además promovía la estimulación del trabajo de los agentes educativos (Dussel, 1995).

En este sentido, diversos estudios han planteado la existencia de una cierta autonomía relativa de las instituciones educativas respecto del sistema político, y en relación con la propia jerarquía de la organización escolar (Marengo, 1991; De Luca, 1991, Legarralde, 2007; Southwell, 2015), porque no solo reproducían la norma, sino que además prescribían prácticas escolares sobre una base pedagógica (Dussel, 1995). Por lo tanto, "la capacidad productora de los inspectores en relación al 'hábitus' escolar" era cada vez más importante (Pinkasz, 1993:52).

Luego de la sanción de la ley de Educación Común Nº1.420 (1884), los inspectores buscaron ampliar aún más sus funciones y participar en la toma de decisiones de la política educativa. Fue entonces cuando algunos inspectores intentaron convertirse en la figura del intelectual pedagógico (funcionarios de la burocracia educativa que diseñaban en términos teóricos los programas educativos), que los distinguía, por un lado, del lugar que ocupaban los docentes, y por otro, de la dirigencia política, y además promovía la profesionalización del cargo: el acceso era concursado y

permanecían en el cargo más tiempo que las autoridades políticas (Dussel, 1995). Estudios recientes proponen pensar a estos inspectores como "intelectuales de Estado" (Fiorucci, 2018), funcionarios de la burocracia estatal que, implicados en el proceso de producción del Estado, intentan modificarlo, usando o no, los canales institucionales de que disponen, pero siempre como parte del engranaje estatal.

Este artículo se propone reconstruir la trayectoria profesional y política del inspector nacional de escuelas Aníbal Helguera Sánchez durante su gestión en Jujuy (1886-1899).

La hipótesis a seguir es que el inspector se vinculó en diferentes momentos y de distintas maneras con funcionarios de la burocracia estatal y educativa provincial de Jujuy: además de reproducir el poder estatal nacional a través de las medidas educativas, penetró el entramado de relaciones sociopolíticas locales para promover medidas que regularan la configuración de la burocracia educativa local. En relación con esto, mostraremos que la trayectoria de Helguera puede ser dividida en cuatro etapas, referidas al impacto de su llegada a la Comisión de Educación local (1886-1887); las tensiones con los funcionarios provinciales (1887-1890)[1]; su participación en la reforma constitucional provincial (1891-1896) y sus últimos años en Jujuy (1897-1899).

A partir del análisis interpretativo, principalmente, de los informes de inspección elaborados por este funcionario, de publicaciones del mismo inspector y de otros agentes del gobierno provincial y de la burocracia educativa estatal, nacional y de la provincia, publicados en la revista ***El Monitor de la Educación Común***, y de actas de la Comisión Central de Educación y del Consejo General de Educación de Jujuy, se analizan las medidas que impulsó y su relación con los otros agentes de la burocracia provincial.

El impacto de la llegada de Helguera Sánchez a la Comisión Central de Educación de Jujuy (1886-1887)

Como plantea Gustavo Paz (2003; 2009), en torno a 1880 la élite política de Jujuy vivió un proceso de transformación como consecuencia de los cambios políticos y las respectivas alianzas que permitieron la emergencia de nuevos actores políticos, "profesionales" o de carrera, que accedieron al poder real, dejando en los márgenes interiores de la provincia las prácticas que habían configurado y fortalecido la emergencia de las élites políticas durante el período tardo colonial, resultado de las redes de familia que a través de alianzas matrimoniales y sociedades comerciales habían construido un entramado de poder que gobernó la provincia durante

1 El año 1887 forma parte de dos etapas diferentes. Como se mostrará más adelante, las relaciones entre el inspector nacional y las autoridades provinciales en la segunda mitad de este año fueron muy tensas.

cuarenta años.[2] La consolidación del Estado Nación significó un punto de inflexión en la relación con las provincias. En ese sentido, uno de los ejes transversales de este artículo es mostrar cómo el entrecruzamiento de jurisdicciones fue uno de los núcleos problemáticos sobre los que se fueron consolidando las técnicas y prácticas del gobierno de la educación (Legarralde, 2007; Lionetti, 2010; Bustamante Vismara, 2016, 2018).

En este contexto, en 1883, se creó la Comisión Central de Educación de la provincia de Jujuy. Esta sería la institución encargada, con acuerdo de la Legislatura provincial, de votar los presupuestos destinados a sostener y expandir la escolarización, controlar el uso eficiente de las subvenciones y promover la organización de la práctica docente en la provincia.[3]

Al principio, esta Comisión, en palabras del propio inspector nacional, no era más que "una oficina de trámite del Poder Ejecutivo" (Helguera Sánchez, 1897:21). Tenía facultades limitadas, no administraba sus rentas, ni nombraba el personal de las escuelas.

Desde su llegada, el inspector nacional dedicó tiempo a observar, recabar información, ordenar datos y emitir informes o notas con propuestas dirigidas a la Comisión Central de Educación, para mejorar las condiciones del sistema educativo local. Aníbal Helguera Sánchez era egresado de la Escuela Normal de Tucumán e inició su carrera allí como profesor en 1884, y luego de tan solo dos años de experiencia profesional docente, fue trasladado a Jujuy, en 1886, para cumplir las funciones de inspector nacional de escuelas.[4]

A un año de su llegada a la provincia (1887), el inspector nacional presentó al Consejo Nacional de Educación (en adelante CNE) una reseña de la situación escolar de la campaña jujeña entre los años 1810 y 1887. En general, ese informe tiene una perspectiva muy negativa sobre el período anterior a los años 1860 momento en el que Helguera considera que hubo un punto de inflexión en el proceso de escolarización provincial. Al respecto, el inspector refiere que a partir de 1863 se reactivó la atención sobre la cuestión escolar y educativa, el gobierno nombró los primeros inspectores de escuela para la campaña, y luego con la sanción de la Ley de Subvenciones (1871) se organizó el presupuesto destinado por ley para atender las necesidades escolares.[5] Frente a estos progresivos avances, Helguera reconocía la bisagra que representó, en

2 La autonomía de la provincia de Jujuy se firmó en 1834. No obstante, la organización de las estructuras político-institucionales no empezó a consolidarse hasta 1840.

3 Se creó el fondo escolar para sostener escuelas, apartado del fondo común del tesoro provincial.

4 *El Monitor de la Educación Común*, Año 24, núm. 376 (1904), Buenos Aires: Consejo Nacional de Educación, p.1036.

5 Sobre la relación entre financiamiento y organización del proceso de escolarización en la segunda mitad del siglo XIX ver: Bustamante Vismara (2018); Duarte (2018).

la década de 1880, la creación de la Comisión Central de Educación que reglamentó la estructura interna del gobierno de la educación provincial.

> Por el año 63 el Gobierno nombró comisionados para que inspeccionasen las escuelas de la campaña, empleados que cesaban así que terminaban la visita. Estos nombramientos se han repetido año por año hasta el 83, época en que se instaló la Comisión Central (...) Los Gobiernos destinaron mayores sumas y proveyeron de muebles, textos y útiles desde el 72 adelante (sic), hasta el año 82, que por una Ley se separó el tesoro de las escuelas del tesoro común, y se nombró una comisión encargada de vigilar las escuelas y de administrar estos fondos. Esta Comisión creada por una Ley del 23 de mayo de 1882 (...) es la que hoy dirige las escuelas (Helguera Sánchez, 1887:733).

La primera ley de educación provincial es del año 1867, esta declaró por primera vez la obligatoriedad de la instrucción primaria y formalizó la inspección escolar y sus obligaciones (Helguera Sánchez, 1897:29). Antes de eso, afirma Helguera "las escuelas eran oficinas dependientes del Poder Ejecutivo (...) la voluntad de los que mandaban era su misma ley" (Helguera Sánchez, 1897:29). Como agente del gobierno, en el marco de la consolidación de la Nación, Helguera reconocía en la reglamentación de la vida escolar y sus funciones, las bases necesarias para la expansión y desarrollo positivos de la cuestión educativa: "El espíritu de progreso se ha hecho sentir en los [hombres] que manejan los destinos de esta provincia (...) ha dado un vuelco a esa desidia de los poderes públicos en lo tocante a Educación Común" (Helguera Sánchez, 1887:734).

Según Helguera entonces, a partir de los años 1860 la organización incipiente y discontinua de un cuerpo de funcionarios comenzó a dar impulso a la configuración burocrática del gobierno de la educación en la provincia. Fue a través de un cuerpo de funcionarios que, si bien no tenían una preparación específica dentro del campo educativo, no obstante, hablaban en nombre del Estado y de su interés por expandir el proceso de escolarización y la formación de ciudadanos responsables comprometidos con su patria.

> Los niños que existen en edad escolar en esta Provincia ascienden a 8.500; de éstos 6.730 no se educan. Lástima causa recordar que cerca de 7.000 niños caminan á ciegas por las tinieblas del atraso; 7.000 niños que mañana podían ser 7.000 buenos ciudadanos; 7.000 niños que se hagan hombres para ser esclavos del error. ¡Oh, esto es triste!
>
> Por manera que, tenemos un 20% que se educa, y un 80% que serán mañana clientes de la casualidad (Helguera Sánchez, 1887:734).

En términos generales, para el inspector el diagnóstico se resumía en un notable atraso de la educación en la provincia. En el mismo informe relata que en una visita a la escuela de Huacalera, a pesar de haber sido eliminados los malos tratos como castigo y parte de la enseñanza durante el auge del método lancasteriano (1820), encontró una palmeta que retiró del aula y la institución, remarcando en el escrito la expresión de alivio y alegría en la cara de los alumnos dado "el terror que le tenían" (Helguera Sánchez, 1887:730). Se mostraba sorprendido Helguera de encontrar a esas alturas del desarrollo pedagógico elementos que simbolizaban la rutina y el salvajismo. Para el inspector, situaciones como esta eran ejemplo del atraso en las provincias respecto al proyecto de país que buscaba consolidar el gobierno nacional y se hacía referencia en líneas anteriores.

Es interesante notar que en esta primera etapa el inspector se asumió representante y aliado del gobierno provincial, situación que, como se muestra más adelante, varió durante el tiempo que duró su gestión.

Ya en marzo del año 1887, en tanto representante del pueblo,[6] Helguera impulsó una de las leyes que sancionó la Cámara legislativa otorgando cierto margen de autonomía al máximo órgano del gobierno educativo local, según la cual: "(...) la Comisión podía por sí sola, nombrar, suspender y destituir al personal de las escuelas (...)" (Helguera Sánchez, 1897:21). Si bien esta medida ampliaba la participación de la Comisión en la toma de decisiones, continuaba dejando en manos del Poder Ejecutivo la designación de los altos cargos del gobierno de la educación provincial. Esta medida es un ejemplo del margen de acción, que tenía el inspector, para producir iniciativas en favor de la autonomía relativa de las instituciones del gobierno educativo local, sin tensar, de momento, las relaciones con el poder político provincial, y la tradición notabiliar que aún pervivía en él.

Tensiones entre los funcionarios de la burocracia estatal y educativa provincial y el inspector nacional (1887-1890)

Como se ha mencionado en el apartado anterior, la relación del inspector nacional con el gobierno de la provincia no fue igual durante el tiempo que duró su gestión. En la segunda mitad del año 1887, como muestran los informes de inspección y actas de la Comisión Central de Educación, hubo momentos de mucha tensión entre el inspector nacional y las autoridades provinciales. Por ejemplo, cuando en octubre de 1887, Helguera Sánchez pedía autorización para hacer visitas en las escuelas de algunos departamentos de la campaña, solicitando que la Comisión notificara a los Consejos Escolares su visita para que lo recibieran como autoridad escolar (Actas

6 Esta referencia, mencionada por el propio inspector nacional en uno de sus informes, es un poco ambigua. En el archivo de la legislatura provincial Helguera Sánchez ocupa, por primera vez, una banca de diputado por el Departamento de Ledesma recién en el año 1891. Con lo cual podría interpretarse que con esas palabras Helguera refiere a su función de inspector, en tanto funcionario nacional.

Comisión Central de Educación, Libro II: 21). O cuando en uno de sus informes, se preguntaba "¿cómo esperar que se nos respete, se nos oiga y mucho menos se nos consulte, si se nos considera empleados secundarios de la administración nacional?" (Helguera Sánchez, 1897:5). Helguera denunciaba que los gobiernos provinciales invisibilizaban a los inspectores nacionales como funcionarios, porque de esa manera los anulaban como testigos, como verdaderos y legítimos representantes del CNE,

> (...) de esa corporación encargada por la Ley de controlar la inversión de las cuantiosas sumas que la Nación destina para el fomento de la enseñanza; de ese cuerpo que está moralizando a los consejos de provincias con su administración acrisolada, con su tramitación rápida y con sus iniciativas laboriosas (Helguera Sánchez, 1897:5).

A esta altura, Helguera señalaba que, en realidad, más allá de la existencia de la Comisión de Educación, quien gobernaba el proceso de escolarización en la provincia y que gestionaba los presupuestos de las subvenciones escolares era el Poder Ejecutivo local. Es decir, la toma de decisiones en materia educativa dentro de la provincia, y en relación con el Ministerio de Instrucción Pública y el CNE seguía controlada por el gobernador, o secretario de gobierno en su nombre.

Otro ejemplo de esas tensiones se observa en uno de los informes, cuando Helguera Sánchez se preguntaba, retóricamente, si acaso los inspectores nacionales eran un estorbo ante los agentes provinciales. Convencido afirmaba, rotundamente, que nunca debía ser así. En su argumentación destacaba la entrega por parte de estos funcionarios, entre los que se incluía a sí mismo, a cumplir con sus obligaciones, trabajando al servicio de la enseñanza sin cobrar salario a expensas de los recursos provinciales, y también que sus informes

> podían tenerse en cuenta o no según el criterio de los que mandan (...) [No obstante,] mientras las provincias reciban subsidios, tienen, a pesar suyo, que dejarse fiscalizar. Los individuos, como los pueblos, solo gozan de completa independencia cuando se bastan así mismos con sus recursos (Helguera Sánchez, 1897:6).

Más adelante, en el mismo informe, decía que, si el CNE quería que su acción tuviera eco en las provincias, era necesario que las autoridades provinciales aceptaran y reconocieran las funciones de los inspectores nacionales. Porque de esa manera en la lógica jerárquica en que funciona la burocracia estatal, serían respetados y reconocidos como funcionarios, y al mismo tiempo como representantes del gobierno nacional. Desde esta perspectiva, estaba en manos del propio CNE "mantener bien alta la

misión de los inspectores para que fueran considerados y oídos en todas partes como dignos servidores de la educación y fieles representantes de una autoridad nacional superior" (Helguera Sánchez, 1897:6). Es decir, en el marco de la consolidación de la Nación, no solo era importante construir las subjetividades individuales de los ciudadanos como hijos de la república, sino que además era indispensable, a nivel de la formación burocrática del Estado, el reconocimiento y respeto de las instituciones nacionales por encima de las otras administraciones de gobierno.[7]

En este sentido, Helguera Sánchez, al igual que otros inspectores nacionales,[8] consideraba que la expansión del proceso de escolarización estaba permanentemente al borde del fracaso como consecuencia de la falta de compromiso de las provincias. Las cuales, en su condición de atrasadas, en ocasiones, resistían el progreso y la vanguardia que representaba el orden nacional (Legarralde, 2007).

Durante el período 1887-1890, Helguera Sánchez ejerció diferentes cargos docentes en la capital provincial: fue profesor de la Escuela Normal de Aplicación (1887), regente de la Escuela de Aplicación y profesor de Crítica Pedagógica de la Escuela Normal de Maestros (1888); también desempeñó el cargo de vocal de la Comisión de Inmigración de Jujuy (1888) en la administración pública provincial.

En febrero de 1889, Helguera, a través de la Legislatura provincial, consiguió la modificación de algunos artículos respecto de las atribuciones de la Comisión Central de Educación local: a partir de entonces la Comisión estaría compuesta por "un Presidente, un Secretario y dos vocales inspectores".[9] Para la elección de estos últimos "se preferirá á los individuos que tengan diploma de profesor o maestro normal. El Inspector Nacional formará parte también de ella en el (sic) carácter de primer vocal" (Helguera Sánchez, 1897:21).

Como representante del gobierno nacional y frente a la invisibilidad que denunciaba por parte de los funcionarios de la burocracia local, Helguera Sánchez consiguió formalizar su participación como funcionario de la burocracia educativa local dentro de la Comisión de Educación.

7 La escuela fue una herramienta clave para construir el sentimiento e identidad nacional a través de diferentes símbolos. Bertoni (2001).

8 En la región patagónica, el inspector nacional de los Territorios Nacionales, profesor normal Raúl B. Díaz, desarrollaba una estrategia diferente a la que empleaba Helguera en Jujuy. En lugar de la confrontación con las autoridades locales, y teniendo en cuenta la extensión del espacio en que Díaz llevaba a cabo sus funciones, entre 1895 y 1904, promovió la participación de los gobernadores como presidentes de los Consejos Escolares (Fiorucci, 2014, 2018). Díaz se había propuesto "armonizar la marcha de los consejos con la administración política local, darles mayor autoridad y asegurar en lo posible la eficacia de su acción." Naturalmente, como explica el propio Díaz, fueron designados para estos cargos hombres del círculo cercano de los gobernadores que rotaban entre sí mismos cada dos años, y excluían a muchos vecinos por su arraigo y posición social. Como sostiene Flavia Fiorucci (2014), Díaz fue un agente estatal, que como intelectual de Estado desarrolló una tarea llena de obstáculos y sacrificios, y que si bien cuestionó los límites de las tareas que debía desarrollar, no renegó ni discutió los principios que animaban esa tarea y tampoco circuló más allá de los ámbitos asociados estrictamente a las funciones de inspección.

9 Posteriormente sobre esta base propuesta por iniciativa de Helguera Sánchez se dictó una serie de medidas más extensas y profundas.

Helguera utilizó los diferentes canales institucionales a los que tuvo acceso, según el contexto, buscando regular las funciones de inspección y ampliar su campo de acción en las decisiones de la política educativa local. Con esta medida que promovía la incorporación regulada de los egresados normalistas, se puede decir que Helguera Sánchez impulsaba la profesionalización de los funcionarios en las altas esferas de gobierno de la educación jujeña.

Consejos Escolares: el inspector nacional y los funcionarios educativos de la campaña jujeña

En noviembre de 1889, Helguera Sánchez envió a los presidentes de los Consejos Escolares una circular solicitando información sobre cómo funcionaban estas dependencias y las escuelas en los territorios de la campaña jujeña. Concretamente, el inspector nacional requería, por un lado, a los miembros de cada Consejo Escolar que evaluaran su propio trabajo. La eficiencia en los cargos que ocupaban, que, no se debe olvidar, iba acompañado de un gran prestigio sociopolítico a nivel local. Por otro lado, mencionaba la preocupación por la asistencia a clase, cuestión que involucraba no solo a la desobediencia de las familias o tutores de los niños y niñas, sino que también se refiere a la cooperación que debían prestar tanto el Juez de Paz como el comisario de la policía local, ya sea para que enviaran los niños a la escuela, o para cumplir con el cobro de las multas correspondientes según el grado de la infracción. De esta manera, el inspector distinguía la desobediencia a la autoridad del Estado, de la falta de responsabilidad y colaboración de los funcionarios estatales. En tercer lugar, instaba a las autoridades de los Consejos locales a señalar o denunciar la calidad y seriedad con que los inspectores provinciales llevaban a cabo las visitas a las escuelas y el compromiso que tenían con la educación en la zona de campaña. En este sentido, también preguntaba por la predisposición de las autoridades municipales a colaborar con la buena marcha del proceso de escolarización, en relación con los maestros y las necesidades del Consejo Escolar local (Helguera Sánchez, 1890:1244-1245).

En los informes recibidos por el inspector nacional, se observa que: respecto de la continuidad de los Consejos Escolares en funciones, hay dos informes (San Antonio y Ledesma) que no responden esa pregunta; y de los diez restantes, cinco consideran que sería mejor suprimirlos y en su lugar nombrar un inspector local, y los otros cinco que deben continuar vigentes los Consejos Escolares. En estos últimos, es notable que entre las autoridades locales había sacerdotes, como es el caso de Nicolás de Abate en El Carmen, o miembros de la élite terrateniente del interior provincial, por ejemplo, en San Pedro, donde el presidente del Consejo Escolar era un integrante de la familia Aráoz (dueños de grandes extensiones de tierras en ese departamento), quienes además alquilaban una casa a la Comisión de Educación donde funcionaba una escuela de varones (Helguera Sánchez, 1890:1256). Con esto se quiere señalar que, a pesar de los avances en la regulación del acceso a los cargos de la burocracia

estatal educativa (como es el caso de Helguera Sánchez), en algunas instituciones del interior provincial, las redes de relaciones familiares bases del poder político en la provincia durante el siglo XIX, y el prestigio social que conservaron, continuaron influyendo en las relaciones sociopolíticas locales a nivel departamental, en el ámbito educativo, en este caso.

No obstante, en San Salvador de Jujuy, capital provincial, la creación de las Escuelas Normales (en 1884 de mujeres, y 1887 de varones) permitió que egresados normalistas de otras provincias (Entre Ríos, Catamarca, Tucumán), se instalaran en la ciudad y ocuparan cargos en la burocracia e hicieran carrera dentro del magisterio (directores y profesores en las escuelas normales locales). En este sentido, es notable cómo ciertas ciudades del interior recibieron el impacto de las políticas nacionales, no solo con la llegada de las instituciones, sino también de personas que se terminaron quedando en la provincia. El mismo Aníbal Helguera Sánchez, llegado de Tucumán se integró a la sociedad local y durante más diez años actúa como uno más dentro de la élite política y la élite profesional/intelectual de Jujuy, ocupando diferentes cargos en la burocracia provincial.

Esta integración tan profunda en la sociedad jujeña, le permitió a Helguera avanzar con algunas regulaciones de su profesión a nivel local, e incorporar en la Comisión funcionarios profesionales del magisterio, y alcanzar sus objetivos y resolver algunos de los problemas escolares más importantes de la época: por ejemplo, la asistencia a clase. Para enfrentar este tema era necesario aprovechar todos los recursos disponibles, como el reconocimiento y prestigio de algunas figuras locales, o las buenas relaciones con agentes eclesiásticos como en el caso del Consejo Escolar de El Carmen, que tenían una importante influencia sobre las poblaciones locales.

En el informe del departamento de Cochinoca, las autoridades del Consejo local señalan que las visitas de inspección marcaron un punto de inflexión con relación al funcionamiento de las escuelas y el compromiso con la cuestión educativa, no solo por parte de las autoridades locales, sino también de los docentes (preceptores y maestros). En dicho informe, dice el vecino Uldarico Zabala, presidente de ese Consejo Escolar, que antes de las visitas de los inspectores la asistencia a clase era mala, debido a la falta de cooperación del gobierno municipal y la escasa iniciativa y motivación de los maestros con sus tareas, situación que cambió luego de las visitas de los inspectores que consiguieron estimular al personal de las escuelas y a las autoridades (Helguera Sánchez, 1890:1267). Este informe pone de manifiesto el efecto regulador de la inspección escolar nacional a nivel local.[10]

Helguera consiguió crear, en gran parte de la campaña, una imagen del funcionario nacional que, frente a la irresponsabilidad de algunos inspectores provinciales, se

10 Durante este período las visitas de inspección a los departamentos de la provincia eran encargadas a los inspectores provinciales por orden del inspector nacional, que en ocasiones también viajaba a inspeccionar.

presentaba como el verdadero defensor de las escuelas públicas de Jujuy (Helguera Sánchez, 1897:12). Prueba de esto es la reseña que envió el Consejo Escolar de Tilcara respecto a la dedicación en las visitas de inspección:

> Los inspectores [provinciales] en sus visitas, poco se demoran para conocer el verdadero estado y necesidades de la Escuela; á estos caballeros, es preciso recomendarles más atención en sus visitas; en esto tengo que hacer justicia a usted [en referencia a Helguera Sánchez] como excepción (Helguera Sánchez, 1890:1254).

> En este año han sido más frecuentes que en los anteriores las visitas escolares, han tenido lugar 4. Tres por los Inspectores Provinciales, y una por el Inspector Nacional la más útil y provechosa por la detención y minuciosidad con que ha observado las necesidades de la escuela cooperando de una manera eficaz á proveerlas de lo que les hacía falta. Las otras han sido muy sucintas y breves sin el tiempo necesario para interiorizarse del verdadero estado y sus necesidades (Helguera Sánchez, 1890:1261).

Si bien las tareas que desempeñaban los inspectores provinciales, según la reglamentación, tenían un carácter más pedagógico -entiéndase observación y supervisión sobre métodos, contenidos y materiales de enseñanza-, las funciones de los inspectores nacionales eran más de tipo burocrático, tenían la mirada puesta en el gobierno, las normas, el financiamiento, el uso de recursos, etc. (Legarralde, 2007), aunque la superposición de funciones fue una constante en el período que provocó, como se ha mostrado, muchas tensiones entre agentes de la burocracia estatal educativa provinciales y nacionales.

Las prácticas llevadas a cabo por Helguera Sánchez nos muestran un desarrollo de la inspección en sentido amplio. La relación que buscó construir con las autoridades de los Consejos Escolares se interpreta aquí como otra estrategia del funcionario para controlar el ámbito educativo en todos los rincones del territorio de Jujuy. Como se puede observar en sus informes, durante las visitas Helguera fundaba escuelas, dictaba clases y conferencias a los maestros, se reunía con miembros del Consejo Escolar o autoridades locales, alquilaba casas como aulas de primeras letras, e integraba proyectos locales de gran alcance en la comunidad local como la fundación de la Biblioteca Popular de Jujuy en la ciudad capital, o el impulso en los departamentos a la creación de bibliotecas públicas (Helguera Sánchez, 1890:1250). Es decir, además de mejorar materialmente la enseñanza y "estimular a los maestros", Helguera intentaba, en palabras de Fiorucci (2014), construir una idea de la escuela que se conectara con la comunidad.

creative commons

La participación de Helguera Sánchez en la reforma constitucional: las bases para una Ley de Educación Común con perspectiva local (1891- 1896)

Helguera Sánchez fue uno de los miembros fundadores del Comité provincial de la Unión Cívica Radical (en adelante UCR), que en la provincia se constituyó en 1891 (Fleitas, 2014). Ese mismo año, Helguera fue electo diputado por el departamento de Ledesma, reemplazado dos años más tarde en la renovación legislativa.

En 1892 el inspector nacional fue también profesor de Aritmética de la escuela Normal de Maestros; y como representante del partido (UCR) Helguera participó, desde su banca de diputado, en la reforma constitucional de la provincia en 1893, cuando presentó el proyecto que sentó las bases para una Ley de Educación Común con perspectiva local.

Como se mencionaba en la introducción, la sanción (1884) de la Ley de Educación Común (N° 1.420) fue un punto de inflexión a partir del cual algunos inspectores buscaron ampliar su campo de acción, e intervenir en la toma de decisiones de la política educativa. En la provincia de Jujuy, en 1885, se había sancionado Ley General de Educación, texto que fue duramente criticado por Helguera, no solo por la falta de adecuación a las condiciones socioeconómicas locales, sino porque también dejaba en evidencia la necesaria participación de agentes estatales que conocieran la situación educativa jujeña:

> La Ley de Educación de esta Provincia es muy deficiente; ella ha sido copiada literalmente de las de otras provincias más adelantadas, y por lo tanto, adolece del defecto de la desigualdad de circunstancias.
>
> No se puede desconocer tampoco, que, aunque es una ley proyectada, y arreglada por legos en la materia, ha dado el comienzo en la organización de la enseñanza (Helguera Sánchez, 1887:734)

Desde su llegada a Jujuy, en varios informes, el inspector nacional había manifestado la necesidad de revisar la adecuación de la Ley de Educación Común (Helguera Sánchez, 1887; 1897). Para él, era imprescindible repasar el texto y adaptarlo a la realidad social y económica jujeña, teniendo en cuenta los bajos niveles de alfabetización en la provincia.[11] Y también que esa revisión estuviera a cargo de funcionarios que, por entonces a nivel local, si acaso eran idóneos, remarcando que la legislación educativa

11 El propio Helguera Sánchez en el informe presentado al CNE en mayo de 1887 expone los datos de la cantidad de niños en edad escolar, y los que realmente asisten a la escuela. Según ese informe las cifras son muy negativas, solo el 20% de los niños en edad escolar se educaban. Informe del Inspector Nacional de Escuelas de Jujuy. Aníbal, Helguera Sánchez. El Monitor de la Educación Común, Año 8, nº. 120, (1887). Buenos Aires: Consejo Nacional de Educación, p. 734.

local había sido aprobada por representantes políticos sin ninguna consulta a los agentes educativos, e insistiendo en la cantidad de veces que pidió a la Comisión una reforma general, ofreciéndose como voluntario para impulsarla. No obstante, reconocía que ese texto había sido el punto de partida para la incorporación de la cuestión escolar local en la organización del sistema educativo nacional.

Si bien la Legislatura provincial había decretado la reforma de la constitución en noviembre de 1889, esa convención no comenzó sus actividades hasta mediados del año 1890, que en el marco de la crisis política y económica general que vivía el país, se vio interrumpida por falta de convencionales hasta mayo de 1893. En octubre de ese mismo año finalmente se promulgó la nueva constitución (Bidondo, 2005). En las sesiones de esta Asamblea Constituyente, por iniciativa de Helguera Sánchez, se aceptaron y aprobaron las bases constitucionales para organizar la educación común en la provincia:

"Educación é Instrucción Pública.
CAPÍTULO ÚNICO.

Artículo 152. — La Legislatura dictará con preferencia las leyes necesarias para restablecer y organizar un sistema de Educación Común, con sujeción á las reglas siguientes:

Inciso primero. — La Educación común es gratuita, y obligatoria en las condiciones y bajo las penas que la Ley establezca;

Inciso segundo. — La escuela primaria tiene por único objeto, favorecer y dirigir gradual y simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico del niño;

Inciso tercero. — En cada distrito habrá una escuela pública que funcionará por lo menos seis meses en el año;

Inciso cuarto. — La administración general, la dirección facultativa y la inspección de las escuelas comunes estarán á cargo de un Consejo General de Educación;

Inciso quinto. — El presidente del Consejo será nombrado por el P.E. con la aprobación de la Legislatura. Los vocales por el P.E. solamente. Los maestros y empleados inferiores directamente por el Consejo. La ley les determinará la remuneración de que gozarán;

Inciso sexto. — Los miembros del Consejo durarán en sus funciones tres años y podrán ser reelectos. Los maestros y demás empleados, serán inamovibles

> mientras dure su buena conducta;
>
> Inciso séptimo. — Los miembros del Consejo y los maestros tienen derecho á la jubilación en el tiempo y bajo las condiciones que la Ley establezca.
>
> Artículo 153. — Se establecen como fuentes de recursos propios de la educación común el producto íntegro de las rentas siguientes: papel de sellado y estampillas, multas judiciales y escolares, derecho de matrícula, renta de fondos públicos, el diez por ciento del producto de la venta de tierras públicas, y las demás que leyes especiales creasen con ese objeto.
>
> Artículo 154. — Los fondos destinados para las escuelas, no podrán en ningún caso ser invertidos en otro objeto.
>
> Artículo 155. — El Consejo General de Educación recaudará directamente y administrará las rentas destinadas á la educación común debiendo rendir cuenta cuatrimestralmente al Poder Ejecutivo (Helguera Sánchez, 1893:333).

Según estas disposiciones de la Legislatura, la educación en la provincia no se pronunciaba por el laicismo y en el inciso primero se prescribía la educación gratuita y obligatoria. Si bien no se hacía referencia alguna a la enseñanza de religión en las escuelas fiscales provinciales, de hecho, se impartía religión en las escuelas porque así lo establecían los reglamentos escolares anteriores a la organización del sistema educativo nacional.[12] La educación religiosa formaba parte de la cultura local en Jujuy, así como en otras provincias del noroeste.

Respecto a la designación de las autoridades educativas, se incorporó en la Constitución provincial de manera legítima la influencia del Ejecutivo local. Aún en el marco de la reforma constitucional que incorporaba un apartado único para la reglamentación de la instrucción pública, y más todavía, modificaba el estatus de Comisión (como extensión del Poder Ejecutivo) a Consejo General de Educación (en adelante CGE) -en tanto que una de las agencias del gobierno provincial-, que, en teoría debía rendir cuentas directamente al CNE, el gobierno de la provincia continuó de manera indirecta controlando la toma de decisiones sobre la educación local.

Es decir, como se observa en el inciso quinto, en adelante, el presidente del CGE era nombrado por el Poder Ejecutivo local con acuerdo de la Legislatura, los vocales solamente por el Ejecutivo, y los maestros y ayudantes, por el mismo Consejo, que

12 Ver Centanni, A. (2018) "Sociabilidad, escuela y construcción estatal en Jujuy. Una aproximación al temprano proceso de escolarización local (1840-1870)". En Historia de la Educación Anuario, vol.19 no.1, Ciudad autónoma de Buenos Aires.

debía rendir cuentas mensualmente del uso de los fondos para escuelas al Ejecutivo provincial.[13] A través de la designación o nombramiento discrecional de los altos cargos de la burocracia educativa provincial, el Poder Ejecutivo local siguió controlando la gestión de la cuestión escolar.

Frente a esta situación, Helguera buscó ampliar el margen de autonomía que había alcanzado la Comisión de Educación algunos años antes (en 1889), y en 1896, propuso a los integrantes del CGE una serie de medidas para regular las obligaciones de la inspección escolar en la provincia, que reconocían una mayor intervención a los inspectores nacionales en la gestión provincial de los asuntos educativos como intermediario con el CNE, eliminando cualquier mediación del Ejecutivo provincial:

> 1. Que las subvenciones se paguen por intermedio de los inspectores.
>
> 2. Que al abonarse dichas subvenciones se descuenten las partidas observadas por los mismos.
>
> 3. Que se comunique por nota á los inspectores todas las resoluciones que versen sobre educación en general, y muy especialmente las que interesen á la provincia respectiva.
>
> 4. Que todas las gestiones y comunicaciones de las autoridades locales ante el H. Consejo Nacional, y á la inversa se hagan por intermedio de los inspectores.
>
> 5. Que a través del H.C. recabe el ministro de Instrucción pública la autorización necesaria para que los inspectores hagan cumplir en las provincias los compromisos que los becados en las escuelas normales contraen al empezar á gozar de sus beneficios, colocándolos por medio de los Consejos provinciales en las escuelas de la campaña.
>
> 6. Que el H.C. se dirija á los gobernadores de las provincias manifestándoles la complacencia con que esa corporación miraría el hecho de nombrarnos vocales de los Consejos Escolares.
>
> 7. Que los inspectores tengan oficinas abiertas al público.
>
> 8. Que los inspectores hagan visitas generales á todas las escuelas de su sección y mantengan comunicaciones directas con sus maestros (Helguera Sánchez, 1897:7).

13 Archivo Histórico de la Provincia de Jujuy (AHJ) - Constituciones Provinciales, 1893. Sección séptima, Educación e Instrucción Pública, art. 152, inc. 5, pp. 263-264.

Esta propuesta del inspector nacional lo muestra, una vez más, como "autor intelectual" -aunque no el único- de una burocracia: la oficina de inspección escolar en la provincia (Fiorucci, 2018). Como plantea Flavia Fiorucci (2018), este tipo de agentes estatales a lo largo de su trayectoria intervino en el diseño de esa burocracia, corrigió leyes y prácticas para aceitar su funcionamiento; delimitó sus áreas de incumbencias, especificó las características que debían tener sus funcionarios al mismo tiempo que ordenó sus acciones cotidianas y organizó su gestión. Como normalista que era, Helguera Sánchez legitimaba todas estas acciones en sus credenciales profesionales y su compromiso con la expansión del sistema educativo provincial, como parte del proyecto nacional.

Los últimos años de Helguera Sánchez en Jujuy (1897-1899)

La incorporación de Helguera Sánchez a la burocracia estatal de Jujuy (1891) le permitió ocupar muchos cargos. Durante esta etapa final fue miembro de la Comisión del Censo del año 1895 (El Monitor de la Educación Común, 1904: 1036), conjuez y fiscal ad Hoc en el juzgado de sección de la provincia en 1898, año en el que también accedió a una banca como diputado por Tilcara, visitador de las oficinas de matrimonio civil y profesor de Historia y Geografía en la escuela Normal de Maestros en 1899 (Bidondo, 2005). Entre el 26 de octubre de 1899[14] y hasta el 03 de agosto de 1904, Helguera fue elegido secretario del Consejo Nacional de Educación, durante la gestión de José María Gutiérrez al frente de dicha institución (Marengo, 1991:162).[15]

Poco tiempo después de que Helguera se marchara de la provincia (1900),[16] el Monitor de la Educación Común publicaba una nueva resolución del CGE de Jujuy, para limitar el acceso a los cargos docentes, a partir de entonces, solo a los maestros diplomados. Esto demuestra el impacto que tuvieron por aquellos años las prácticas prescriptivas o reguladoras desarrolladas por el inspector nacional en la provincia, que sentaron las bases para la configuración de la burocracia estatal educativa en Jujuy.

> El personal docente es y será la piedra angular sobre la que se levante la escuela pública (...) Para que la escuela pueda ejercer tan elevadas funciones,

14 En 1899 Aníbal Helguera Sánchez y un grupo de profesores de la Escuela Normal de Maestros renunciaron a su banca de diputados (Bidondo, 2005:191), en el marco del decreto sancionado por el ministro de Instrucción Pública de la nación (Osvaldo Magnasco) que prohibía a los profesores que se desempeñaban en las instituciones nacionales de nivel medio (Colegios Nacionales, Escuelas Normales, Escuelas Industriales y Escuelas Comerciales) tener otros trabajos.

15 Hay algunas pequeñas variaciones en las fuentes respecto al momento en que Aníbal Helguera Sánchez deja las funciones de inspección en la provincia. Documentos nacionales e incluso su propio informe lo sitúan en el año 1900, mientras que las fuentes provinciales lo ubican unos meses antes, a finales del año 1899.

16 Aníbal Helguera Sánchez murió en Buenos Aires el 12 de julio de 1933. Archivo del Ministerio de Cultura y Educación de Jujuy. Expediente N°3829 - D - 1968, Consejo General de Educación, folio 8.

> es indispensable, urgente y patriótico, que las autoridades encargadas de su dirección y administración, procedan por todos los medios de que disponen á la dignificación de la carrera del magisterio, haciendo de ella una verdadera profesión, con límites perfectamente determinados (...) Que el único medio de conseguir esos fines es buscar los hombres para los puestos, no los puestos para los hombres, estableciendo una forma de nombramiento que lo ponga á cubierto de toda influencia extraña, salvándolo de la vergüenza, de la humillación y el desprecio en que puede caer muchas veces en pos de una carta de recomendación (Bertrés y Puch, 1900:146-147).

No obstante, a pesar de los avances en la regulación de la carrera docente de Jujuy promovidos por Helguera, los cargos de la burocracia educativa jujeña seguían ocupados por miembros de la élite local. Pedro J. Bertrés, quien firma la notificación como presidente del CGE, era hermano del ex gobernador Manuel Bertrés (1895-1898), que lo había designado en el cargo el mismo año que asumió como jefe del Ejecutivo de la provincia.[17]

Como en el caso de otros funcionarios de la burocracia estatal durante los años de la formación del Estado argentino, Helguera Sánchez fue un agente estatal que preocupado por la construcción del Estado, trabajó por ello desde adentro y desde afuera de los canales institucionales que tenía a disposición, y habilidosamente se mantuvo como parte del engranaje estatal (Fiorucci, 2018:154).

Conclusiones

En este artículo analizamos la trayectoria profesional y política del inspector nacional de escuelas Aníbal Helguera Sánchez durante el tiempo que duró su gestión en Jujuy (1886-1899). Se desarrolló como hipótesis general que, como funcionario de la burocracia educativa nacional, Helguera se vinculó en diferentes momentos y de distintas maneras con funcionarios de la burocracia estatal y educativa de Jujuy: no solo reproducía el poder estatal nacional a través de las medidas educativas, sino que también penetró el entramado de relaciones sociopolíticas locales para promover medidas que regularan la configuración de la burocracia educativa local.

En este sentido, la primera etapa (1886-1887) mostró el impacto que tuvo la llegada del inspector nacional a la Comisión Central de Educación de la provincia: un funcionario decidido a impulsar el desarrollo del sistema educativo local en línea con el proyecto nacional. Se ha mostrado como a través de sus informes Helguera Sánchez advertía la bisagra que representaba la década de 1880 respecto a la

17 No se ha podido identificar, hasta el momento, la formación profesional, si la tenía, de Pedro Bertrés. Figura que, si bien provenía de una familia con ejercicio de la actividad docente, destaca su abuelo que había sido director de la escuela Lancaster de la ciudad de Tucumán, no aparece en las listas de graduados como tampoco en aquellas que detallan quienes en efecto habían estudiado en Escuelas Normales, pero luego no habían ejercido.

organización institucional del campo educativo provincial a partir de la creación de la Comisión Central de Educación de Jujuy. También se ha visto como en el año 1887, casi recién llegado, el inspector nacional promovía iniciativas en favor de la autonomía relativa de las instituciones del gobierno educativo local en relación al personal de las escuelas.

En la etapa siguiente (1887-1890) se analizaron las tensiones entre los funcionarios de la burocracia estatal y educativa provincial y el inspector nacional. Helguera denunciaba que los gobiernos provinciales invisibilizaban a los inspectores nacionales como funcionarios, y que esto era consecuencia de la concentración en manos del Ejecutivo local de la toma de decisiones en materia educativa, a pesar de la existencia de la Comisión Central de Educación. Ante esta situación Helguera llevó a cabo dos acciones importantes: por un lado, reguló la composición de la cúpula directiva de la Comisión de Educación, incorporando formalmente al inspector nacional, o sea así mismo en este caso, como primer vocal; y, por otro lado, llevó a cabo una acción de validación de sus tareas en relación con los Consejos Escolares de la campaña jujeña, que lo mostraron como un funcionario modelo frente a la irresponsabilidad de los funcionarios provinciales. Además, Helguera Sánchez supo penetrar el tejido de relaciones sociopolíticas locales y utilizar el prestigio de esas relaciones en su favor.

En la tercera etapa (1891-1896) se analizó la participación de Helguera Sánchez en la reforma constitucional, a través de la cual impulsó las bases para una Ley Provincial de Educación Común con perspectiva local. Si bien por una serie de iniciativas presentadas por el inspector nacional, se consiguió modificar el estatus de Comisión (como extensión del Poder Ejecutivo) a Consejo General de Educación (en tanto que una de las agencias del gobierno provincial), en relación directa con el CNE, el Poder Ejecutivo local continuó eligiendo al presidente y los vocales del recientemente creado Consejo. Pero Helguera quiso llegar más allá, y para ampliar el margen de autonomía en 1896 propuso una serie de medidas para regular las obligaciones de la inspección escolar en la provincia, que reconocían una mayor intervención a los inspectores nacionales en la gestión provincial de los asuntos educativos como intermediario con el CNE, eliminando cualquier mediación del Ejecutivo provincial.

La cuarta etapa (1897-1899) nos permitió mostrar cómo hasta el final de sus días en la provincia, Helguera continuó ocupando diferentes cargos en la burocracia estatal jujeña, y los efectos que sus acciones reguladoras tuvieron en el devenir de la burocracia educativa local.

A partir de la re construcción de la trayectoria profesional y política de Helguera Sánchez durante su gestión en la provincia de Jujuy se han podido identificar, como planteaba la hipótesis al inicio del artículo, diferentes momentos. En suma, este funcionario de la alta burocracia educativa nos permitió analizar las tensiones entre lo nacional y lo local en el proceso de construcción del poder estatal, desde la perspectiva de la configuración de la burocracia educativa, en una provincia cuyo

sistema político institucional vivía internamente las tensiones entre las viejas y las nuevas formas de construcción del poder estatal a finales del siglo XIX.

Bibliografía

Bidondo, E. (2005). ***Notas para una historia de la Legislatura Jujeña***. San Salvador de Jujuy: Cuadernos del Duende.

Bustamante Vismara, J. "Educación en tiempos de la Confederación Argentina". En ***Anuario del Instituto de Historia Argentina***, (2018) vol. 18, n°2.

Centanni, A. (2018) "Sociabilidad, escuela y construcción estatal en Jujuy. Una aproximación al temprano proceso de escolarización local (1840-1870)". En ***Historia de la Educación Anuario***, vol.19 no.1, Ciudad autónoma de Buenos Aires.

Duarte, O. D. (2018). ***El Estado y la educación entre 1870-1885: el proyecto educativo frente al impacto de la crisis de 1873: sus derivaciones políticas y económicas***. Buenos Aires: UNIPE: Editorial Universitaria.

Dussel, I. (1995). Pedagogía y Burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores. En ***Revista Argentina de Educación***, año13, núm.23, 55-81.

Fiorucci, F. (2014). Maestros para el sistema de educación pública. La fundación de escuelas normales en Argentina (1890-1930). ***Revista Mexicana de Historia de la Educación***, vol. II, núm. 3, 25-45.

Fiorucci, F. (2018). Raúl B. Díaz: inspector e intelectual del Estado. En Laura Graciela Rodríguez y Germán Soprano. ***Profesionales e intelectuales de Estado: análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas*** (pp. 141-160). Rosario: Prohistoria ediciones.

Fleitas, M. S. (2014). Democracia, ciudadanía y cuestión social en Jujuy (Argentina) en la década de 1920. (Tesis Doctoral). Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. Disponible en https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/1532/mar%C3%ADa_fleitas_tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Legarralde, M. (2007). ***La formación de la burocracia educativa en Argentina. Los inspectores nacionales y el proceso de escolarización (1871-1910)***. (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- FLACSO. Buenos Aires.

Lionetti, L. (2010). Las escuelas de primeras letras en el escenario social de la campaña bonaerense (1850-1875). En: ***Naveg@mérica. Revista electrónica de la Asociación Española de Americanistas***. 4, 1-21.

Marengo, R. (1991). Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación. En A. Puiggrós, (Dir.) ***Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino***, Tomo II. Buenos Aires: Galerna.

Paz, G. (2009). El roquismo en Jujuy: notas sobre élite y política, 1880-1910. ***Anuario IEHS***, ***24***, 389-410.

Paz, G. (2003). El gobierno de los 'conspicuos': familia y poder en Jujuy, 1853-1875. En H. Sábato y A. Lettieri (Comp.) ***La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*** (pp. 223-241). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Pinkasz, D. (2001). Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria de la provincia de Buenos Aires. En Puiggrós, A. (Dir). ***La educación en las provincias y territorios nacionales: 1885-1945.*** (pp. 185-238). Tomo IV. Historia de la educación argentina. Buenos Aires: Galerna.

Southwell, M. (2015). La Ley 1420 y la tarea de los Inspectores escolares. En ***Historia de la educación - anuario***, ***16***(1), 63-72. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2313-92772015000100006&lng=es&tlng=es.

Southwell, M., y Manzione, M.A. (2011). Elevo a la superioridad: Un estado de la cuestión sobre la historia de los inspectores en Argentina". En ***Historia de la educación-anuario***, ***12***(1).

Fuentes

Actas de la Comisión Central de Educación de la Provincia. Libro II (1887-1889).

Actas de la Comisión Central de Educación. Libro III (1890-1893)

Actas del Consejo General de Educación. Libro IV (1893-1900).

Archivo Histórico de la Provincia de Jujuy. Constituciones Provinciales, 1893. Sección séptima, Educación e Instrucción Pública, art. 152, inc. 5, pp. 263-264.

Bertrés, P. y Puch, D. "Jujuy: personal docente de las escuelas"***. El Monitor de la Educación Común*** Año 20, nº. 323, (1900). Buenos Aires: Consejo Nacional de Educación, pp. 146-147.

El Monitor de la Educación Común, Año 24, núm. 376 (1904), Buenos Aires: Consejo Nacional de Educación.

Helguera Sánchez, A. (1887). Informe del Inspector Nacional de Escuelas de Jujuy ***El Monitor de la Educación Común***, Año 8, nº. 120. Buenos Aires: Consejo Nacional de Educación.

Helguera Sánchez, A. (1890). Informe Inspector Nacional de Escuelas de Jujuy***. El Monitor de la Educación Común,*** Año 11, nº. 178 (1890). Buenos Aires: Consejo Nacional de Educación.

Helguera Sánchez, A. (1893). "Jujuy. Legislación escolar". ***El Monitor de la Educación Común***, Año 12, nº 234. Buenos Aires: Consejo Nacional de Educación.

Helguera Sánchez, A. (1897) ***La educación Común en la Provincia de Jujuy. Año 1896.*** Consejo Nacional de Educación, imprenta de La Nación.

El Consejo General de Educación entre instrumentos normativos, trayectorias y culturas políticas. Santa Fe, 1874-1910[1]

The General Council of Education between normative instruments, trajectories and political cultures. Santa Fe, 1874-1910

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61023

Bernardo Carrizo
https://orcid.org/0000-0002- 6701-4226
Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC)
Universidad Nacional del Litoral
bcarrizo@fhuc.unl.edu.ar
Santo Tomé, Santa Fe, Argentina

Juan Cruz Giménez
https://orcid.org/0000-0002-6292-9128
Centro de Estudios de los Discursos Sociales (CEDiS)
Universidad Nacional del Litoral (UNL)
jcgimenez@fhuc.unl.edu.ar
Santa Fe, Santa Fe, Argentina

Recibido:29/06/2022
Aceptado: 11/10/2022

Resumen

El artículo se centra en la institucionalización del Consejo General de Educación en la provincia de Santa Fe como expresión del vínculo entre

1 Se exponen aquí algunas ideas debatidas en el PI «Culturas políticas en escalas. La experiencia democrática entre lo nacional, sub-nacional y regional», Programación CAI+D 2020, Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología, UNL. Agradecemos las sugerencias recibidas por sus integrantes a una primera versión del artículo

política y educación. El análisis enfatiza tanto las trayectorias de algunos actores políticos como los temas y debates que dirimieron la definición de políticas públicas para la educación. Entre la Ley orgánica de la educación común (1874) y la coyuntura del Centenario (1910) se analizan antecedentes, creación y acciones del Consejo. Se colocan en relevancia los instrumentos normativos, la conformación de una burocracia educativa, el vínculo entre funcionarios y gobernantes y las culturas políticas que animan un entramado polifónico. El abordaje se efectúa especialmente a través del ***Boletín del Consejo de Instrucción Primaria*** y del ***Boletín de Educación***.

Palabras claves: Consejo General de Educación – Santa Fe – Trayectorias – Culturas políticas

Abstract

The article focuses on the institutionalization of the General Council of Education in the province of Santa Fe as an expression of the link between politics and education. The analysis emphasizes both the trajectories of some political actors and the issues and debates that settled the definition of public policies for education. Between the first Law of Education (1874) and the situation of the Centenary (1910) antecedents, creation and actions of the Council are analyzed. The normative instruments, the formation of an educational bureaucracy, the link between officials and rulers and the political cultures that animate a polyphonic framework are placed in relevance. The approach is made especially through the ***Boletín del Consejo de Instrucción Primaria*** and the ***Boletín de Educación***.

Keywords: General Council of Education – Santa Fe – Trajectories – Political Cultures

I. Presentación

La enriquecedora variación de escalas de análisis —lo nacional, provincial y local que a su vez conforman territorios de producción de lo político— ofrece la oportunidad para la comprensión de fenómenos que una perspectiva nacional coloca en un plano homogéneo, dando lugar a imágenes consagradas y representaciones sobre la educación. Instalando el análisis en la provincia de Santa Fe, la construcción del Estado en sus diferentes agencias, protagonistas, marcos normativos, prácticas, ideas y representaciones sobre lo público, se nos presenta como una oportunidad para el estudio del entramado entre política y educación.

El análisis se centrará en un objeto que no ha sido abordado en profundidad: la institucionalización del Consejo General de Educación (CGE) —denominado en principio Consejo de Instrucción Primaria—, colocando la lente en las trayectorias de algunos actores políticos como también en los principales temas y debates que dirimieron la definición de políticas públicas para la educación. Entre los antecedentes que situamos a partir de la primera Ley orgánica de la educación común (1874), la creación del Consejo (1884), funcionarios relevantes en la emergencia y consolidación de la burocracia educativa (CGE) y el balance del Centenario (1910), definimos un período en el que se buscará colocar en relevancia la cristalización de instrumentos normativos, la conformación de una burocracia educativa, el vínculo entre funcionarios y gobernantes, la definición de políticas públicas y las culturas políticas que animan un complejo entramado polifónico.

Una perspectiva histórica que se centre en el vínculo entre política y educación a escala santafesina se constituye en una indagación acerca del lugar de la política y de lo político en las tramas de aquel. En esta clave, lo que denominamos en términos analíticos «sistema educativo» o «sistema de escuelas» en términos nativos,[2] es una arquitectura no solo compleja sino sumamente porosa, que se desplegó sobre el espacio provincial —también en construcción durante el período— con diversas particularidades. La expansión in crescendo de las instituciones escolares (y sus agentes, por ejemplo, maestros, preceptores, directivos, secretarios) conforma uno de los rostros posibles de la presencia del área educativa en un Estado.[3]

Un recorrido por la educación en escalas se propone definir al Estado, lo político y la política como ejes relacionados intensamente, dando cuenta de una serie de interrogantes. Al optar por la dimensión política para explorar lo educativo, entendemos

2 «…el valor heurístico de las categorías analíticas reside en su capacidad para comprender (en el sentido de interpelar) y para comprehender (en el sentido de abarcar) situacionalmente los sentidos nativos. La importancia dada entonces en el análisis social a la identificación de los términos nativos, sus definiciones y usos situados conlleva un desafío interpretativo: reconocer qué significan los actores sociales cuando —eventualmente— aluden a lo "moderno" o "modernización", a la "burocracia" y "burocratización", a la "profesión" y "profesionalización"» (Soprano, 2021, pp. 10-11).

3 En relación al estudio de la constitución histórica y emergencia de burocracias educativas en la dimensión nacional referimos al estudio de Legarralde (2007). Sus sustantivos aportes han orientado y puesto en diálogo las aproximaciones al caso provincial.

que la misma no incluye solo a las cuestiones vinculadas con la organización jurídica e institucional de la sociedad, sino que también abarca discursos, rituales, símbolos, circulación y debate de ideas, componentes para la construcción de un Estado que, desde la perspectiva de las elites, fue incorporando los parámetros de la modernidad.

Los aportes que ofrece al estudio el tópico «culturas políticas» posibilita reconocer la complejidad de los comportamientos de los actores pues la configuración, interacción y transversalidad de aquellas (Berstein, 1999; Pérez Ledesma y Sierra, 2010; Cabrera y Pro, 2014; Carrizo, 2021) obligan a un diálogo que ofrece nuevos horizontes en la comprensión de la educación y de las políticas públicas vinculadas a ella. Para el caso argentino,

> ...en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX, el horizonte liberal recorrió su esplendor y ocaso. Pero, en una mirada más atenta, otras culturas políticas ganaban densidad a medida que avanzaba el siglo sin que necesariamente impusieran la desaparición de aquélla. Pueden mencionarse las diferentes vertientes del nacionalismo —y su relación con la tradición católica— que aspiraba al orden y a las soluciones jerárquicas... (Carrizo y Maina, 2017, p. 397).

El abordaje de estas cuestiones se efectuará a través de diferentes fuentes, en particular reformas constitucionales, leyes educativas y los números disponibles del Boletín del Consejo de Instrucción Primaria (BCIP) y del Boletín de Educación (BE).[4]

II. Antes y durante el Consejo de Instrucción Primaria

Desde las últimas décadas del siglo XIX, la expansión de la institucionalidad educativa resultó central en el proceso de estatalización. El edificio del sistema se traducía en escuelas primarias (fiscales y particulares; de niños, niñas y mixtas; elementales y superiores; rurales y urbanas), normales rurales, especiales y la Universidad de Santa Fe.[5] A su vez, un conjunto de dispositivos normativos prescribió los lineamientos de la educación, su gobierno y administración.[6] No obstante, la referencia a constituciones

4 Estas publicaciones no conforman una serie completa en los repositorios, sino que se ha trabajado con los números disponibles hasta el momento. Por tal motivo, aún prosigue la tarea arqueológica de reconstrucción de la agencia provincial que abordó el área educativa.

5 A partir de 1905, la presencia de escuelas primarias nacionales en espacios rurales —denominadas escuelas Láinez— incorporó una serie de matices a la trama educativa pues expuso la convivencia entre Estado nacional y provincial. A lo cual se sumó que la formación de maestros también fue una tarea compartida entre Estados debido a las escuelas normales nacionales: Rosario (1879), Esperanza (1896), Santa Fe (1906), San Justo (1910).

6 Si bien se centra en un período más amplio, un texto que propuso una interpretación renovada sobre estos temas es el de Ossanna, Ascolani, Moscatelli y Pérez (2001).

y leyes no agota el conjunto de instrumentos. Es necesario considerar el juego que despliegan los decretos del gobernador de turno que ejecutan los propósitos de las normas generales. Por ejemplo, la coyuntura de su sanción, la injerencia de ministros y demás funcionarios en su argumentación, las pujas políticas entre actores políticos son componentes irrenunciables al momento de visualizar la definición de políticas públicas.

Por estos años el gobierno de José Gálvez (1886-1890) promulgó una Ley de Educación en 1886 que —en consonancia con la ley nacional 1420— definía su obligatoriedad y gratuidad, pero dispuso la enseñanza de moral y doctrina católica (Carrizo, 2017). Si bien este dispositivo tendrá larga vigencia hasta 1949 —con un breve interregno de la ley elemental laica N° 2369 (1934) sancionada durante el gobierno de la Alianza Civil (1932-1935)—[7] es posible reconocer otros antecedentes normativos. En principio, el gobierno de Nicasio Oroño (1865-1868) emitió un decreto (1866) que definió a la educación elemental como obligatoria, gratuita y laica; esta última cualidad motivó grandes controversias y animó encendidos debates que coadyuvaron al fin de esta gestión gubernamental.

Casi una década después, durante el gobierno de Servando Bayo (1874-1878) se sancionaron dos leyes de educación (en 1874 y 1876), enmarcadas en los lineamientos de la Constitución de 1872 que protege a la religión católica.[8] Es decir, la educación primaria se definió como obligatoria y gratuita, aunque no se explicita el aspecto confesional de la educación. Además, esta Constitución es la primera en la provincia que define un capítulo como «Educación e Instrucción». En el mismo se hace referencia a que el «sistema de escuelas comunes» será establecido por la legislatura, aunque los municipios también podrán sostener instituciones educativas. Más allá del impuesto especial destinado a la educación por parte de la legislatura, se conformará un fondo común a partir de la subvención nacional —creada por ley nacional de 1871, que aportaba un tercio de los recursos que la provincia invirtiera para construcción de edificios, bienes muebles y sueldos— y las multas que se recauden por diversas infracciones.

La Constitución de 1883 mantendrá el mismo encuadramiento respecto de lo educativo. Pero la Ley de Educación de 1884, puesta en vigencia durante la gestión del gobernador presbítero Manuel M. Zavalla (1882-1886), declaró la «necesidad primordial de formar el carácter de los niños por la enseñanza de la religión y las instituciones republicanas», respetándose las creencias de las familias ajenas al culto católico. Si bien la provincia promulgó sendas constituciones en 1890 y 1900, estos lineamientos permanecieron sin modificaciones.

7 Para mayores referencias sobre la ley 2369 remitimos a Giménez (2021).

8 El análisis de las reformas constitucionales en la provincia es determinante para comprender las innovaciones institucionales en el campo educativo. Ver Bonaudo (2017); Cecchini de Dallo (2019).

Cuadro 1[9]

Gobierno	Ministerio	Normativa	Agencia	Presidencia del Consejo
Servando Bayo (1874-1878)	Ministerio General (o de Gobierno) Melquíades Salva Ministerio de Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública Manuel Pizarro	Ley orgánica de la educación común (o Ley Salva) (1874) Ley de Educación (o Ley Pizarro) (1876)	Superintendencia General de Escuelas Inspección General de Escuelas	
Simón de Iriondo (1878-1882)	Ministerio de Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública Pedro C. Reyna	Ley de Educación (o Ley Pizarro) (1876)	Inspección General de Escuelas	
Preb. Manuel M. Zavalla (1882-1886)	Ministerio de Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública José Gálvez Ministerio de Gobierno, Culto e Instrucción Pública (1884)	Reglamento orgánico del Consejo de Instrucción Primaria (1884) Ley de Educación (1884)	Consejo de Instrucción Primaria	Mariano Quiroga (1884-1887)
José Gálvez (1886-1890)	Ministerio de Gobierno, Culto e Instrucción Pública Néstor de Iriondo	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Pedro Reyna (1887-1888) Lorenzo Anadón (1888-1892)
Juan Manuel Cafferata (1890-1893)	Ministerio de Agricultura, Justicia e Instrucción Pública Gabriel Carrasco	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Lorenzo Anadón (1888-1892) Gregorio Romero (1892-1893) Gerónimo Cello (1893) Gregorio Romero (1893-1898)
Luciano Leiva (1894-1898)	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública Pedro Alcácer	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Gregorio Romero (1893-1898)
Juan B. Iturraspe (1898-1902)	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Domingo G. Silva (1898-1904)
Rodolfo Freyre (1902-1906)	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública Julián V. Pera	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Domingo G. Silva (1898-1904) Marcial Candioti (1904-1905) Pedro Castro (1905-1906)
Pedro A. Echagüe (1906-1910)	Ministerio de Hacienda, Instrucción y Obras Públicas Juan Arzeno	Ley de Educación (1886)	Consejo General de Educación	Juan P. Beleno (1906-1909) José Oliva (1909-1910)

9 Elaboración propia.

Como puede observarse en el **cuadro 1**, en el período 1874-1910 la provincia experimentó una serie de transformaciones institucionales. Algunas involucran al área de gestión que aborda a la instrucción, siendo siempre una rama de algún Ministerio. En otra dimensión puede identificarse una serie de dispositivos que normaron a aquella, dando lugar a partir de 1884 a una agencia específica: el Consejo. Además, en la presidencia de este organismo pueden reconocerse las trayectorias de algunos protagonistas que adquirieron su condición de funcionarios al calor de la gestión educativa.

A su vez, tanto las reformas constitucionales como las leyes de educación tradujeron una escala de grises respecto de las fortalezas del proceso de laicización y de la hegemonía liberal, lo cual visibiliza el rol de la Iglesia en el proceso de secularización. Más allá de lo normativo, la expansión del sistema educativo, el crecimiento poblacional y los intersticios institucionales de la Iglesia hicieron porosa la eficacia de la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas. Si bien una serie de acciones políticas encuadradas en clave liberal pueden reconocerse, el campo educativo estuvo constituido por diversos umbrales (Baubérot, 2004), en los que la articulación entre instituciones y funciones de la Iglesia y del Estado expone matices, como en otros casos provinciales (Rodríguez, 2018), problemática que no abordaremos en esta oportunidad.

Coetáneo a este proceso, es la institucionalización del propio Estado que se tradujo en la generación de agencias, reglas de juego, prácticas e ideas en torno de lo político que lo presentan como «un espacio polifónico en el que se relacionan y se expresan grupos» (Bohoslavsky y Soprano, 2010, p. 24). En esta clave, la creación del Consejo, los efectos de la expansión del sistema de escuelas sobre lo social y viceversa, la articulación —más o menos tensa y conflictiva— de agentes e instituciones educativas vinculados a nación y provincia, entre otros componentes, permiten brindar carnadura al Estado provincial.

Durante el gobierno de Bayo, se promulgó la Ley orgánica de la educación común (1874), conocida también como «Ley Salva» en referencia al ministro de Gobierno abogado Melquíades Salva.[10] Este dispositivo asignó el gobierno de la educación a una Superintendencia General de Escuelas (integrada por tres miembros) y a 55 «comisiones de escuelas» distribuidas en los cuatro departamentos existentes en ese momento en la provincia. Estas comisiones tenían amplias facultades respecto de las instituciones escolares. A su vez, conlleva un protagonismo relevante de los espacios locales en relación con la política educativa lo cual explicita una apuesta descentralizadora, pero, a su vez, visibiliza las limitaciones del Estado en la expansión del sistema de escuelas. No obstante, la recaudación impositiva necesaria para el

10 Santafesino, abogado por la Universidad de Córdoba, fue legislador provincial y nacional, convencional en las reformas de 1863 y 1890 y también desempeñó cargos en el poder judicial.

sostenimiento de la política educativa implicaba un límite material a la instrucción y, de alguna manera, a la acción política de los espacios comunales en clave de lo político.[11] Si bien se legaliza que cada municipio establecerá sus escuelas con tesoro propio, aparece aquí un tema sensible respecto de la materialidad de la instrucción: los recursos fiscales. Pero, a su vez, el sentido de la educación en las instituciones solventadas por poblaciones e instituciones vinculadas con una fuerte presencia inmigratoria en el territorio local.

Sin la concreción de la apuesta descentralizadora propiciada por la Ley de 1874, se sancionó una nueva Ley de Educación (1876), también denominada «Ley Pizarro» en referencia al ministro abogado cordobés Manuel Pizarro,[12] quien ocupa el recientemente creado Ministerio de Instrucción Pública, Hacienda, Justicia y Culto. La norma definió que el gobierno y la administración de las escuelas quedaba a cargo del Poder Ejecutivo y se ejerce a través de la Inspección General de Escuelas, bajo la dirección del ministro.[13]

Ambas leyes presentan protagonistas que formarán parte de la dinámica que anima el área educativa. En principio, los inspectores —del que dependen secretarios y auxiliares— tuvieron la condición de ojos y oídos del Estado respecto de la educación. Sus atribuciones y deberes eran amplísimas respecto de las escuelas y de su personal. Por ejemplo, visitas regulares, propender al adelanto de la instrucción (en particular a través de conferencias pedagógicas), dar instrucciones a los preceptores y que estos sean «morales, idóneos y celosos de sus deberes», presentar al gobierno las planillas para la obtener la subvención de Nación.[14]

El inspector, por la amplitud de sus funciones,[15] generaba diversos vínculos no solo con el personal escolar (director y preceptores) sino también con autoridades

11 En las «Memorias sobre la instrucción», Mariano Quiroga señala el fundamento federativo de la ley que subyace en las comisiones: «es el verdadero Imperium populi con que los antiguos definían la democracia...». BCIP, año 1, N°20, 15/11/1885, p. 484.

12 Abogado por la Universidad de Córdoba, se desempeñó también en la prensa. Fue profesor de Derecho Civil en la Facultad de Jurisprudencia de Santa Fe, convencional en la reforma de 1872, presidente del Tribunal Superior de Justicia y legislador provincial y nacional. En el gobierno de Roca se desempeñó como ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública y participó activamente en la creación del Consejo Nacional de Educación (1881) y en la organización del Congreso Pedagógico (1882).

13 BCIP, año 1, N°3, 15/10/1884, pp. 40-43; BCIP, año 1, N°4, 01/11/1884, pp. 52-54.

14 Otras funciones del inspector eran pedir creación, modificación, traslado o cierre (en caso que se «enseñen doctrinas contrarias a la sana moral, Constitución y Leyes del Estado») de escuelas, solicitar el nombramiento de maestros, dictar reglamentos y métodos de enseñanza y velar por su cumplimiento, proponer los textos escolares, definir el presupuesto de gastos y sueldos, solicitar al gobierno la compra de libros, útiles y mobiliario, promover la creación de rentas, donaciones, suscripciones destinadas a la creación de escuelas y bibliotecas populares, llevar la Estadística del área solicitando a los maestros la información necesaria, conceder licencia al personal.

15 Ha sido objeto de estudio la amplitud de funciones y diversidad de criterios que determinan funciones de inspectores nacionales y provinciales. En particular, los trabajos de Lionetti (2007), Legarralde (2007), Southwell y Manzione (2011), Southwell (2015), Fiorucci y Rodríguez (2018).

políticas, eclesiásticas, de asociaciones civiles étnicas o corporativas y vecinos,[16] lo cual evidencia una apelación al protagonismo de la sociedad en la expansión institucional de la instrucción.

El caso de Isidro Aliau, maestro catalán radicado en Rosario en la década de 1860, es una trayectoria por destacar. Con el cargo de Inspector General de Escuelas (1876-1887), llevó a cabo un vínculo con el Estado a través de dos facetas:

> …la de pedagogo y la de funcionario público. Por un lado, su pericia profesional le ofrecía las herramientas necesarias para la elaboración de un método de alfabetización y, por otro, su cargo como inspector de escuelas le permitía conocer de primera mano las necesidades educativas de la provincia y lo investía de legitimidad para hacer implementar sus propuestas de enseñanza (Baretta, 2021, p. 431).

La publicación de ***Método razonado para enseñar a leer y escribir simultáneamente*** (1878) será un instrumento clave —elaborado por Aliau y sostenida su edición por el Estado— en la expansión del idioma tanto para preceptores como para escolares, en un contexto de fuerte presencia de maestros mayoritariamente sin título y que no hablaban español, temáticas que tendrán larga vigencia en la agenda de los gobiernos. Aliau «ve en la alfabetización la llave para acceder a una sociedad de iguales», «acorde con su concepción igualitaria y democratizante» (Baretta, 2021, p. 446). Sin embargo, otros miembros de la gestión educativa verán con preocupación esta posición conciliatoria.

En términos operativos, para que el andamiaje institucional fuera posible, otros protagonistas pueden reconocerse. Por un lado, las autoridades locales estaban obligadas a brindar cooperación para el cumplimiento de la normativa. Por ejemplo, abrir el registro de matrículas a partir del primero de enero hasta que finalice el mes de febrero. Por otro lado, el fondo para el sostenimiento de las escuelas se nutría de diversas fuentes: un porcentaje de la contribución directa, multas por diversas infracciones, bienes sin herederos, un porcentaje de la venta de tierra pública y subvención provincial y nacional. Estas variadas formas de recaudación exponen la necesidad de instalar oficinas y confeccionar asientos contables, incluso las policías y los jueces de paz deben pasar el listado de quienes pagaban multas por diferentes infracciones pues integran ese fondo.

Para el ejercicio de sus funciones, el preceptor o maestro[17] debía acreditar, por un lado,

16 En su artículo 6° la ley de 1876 contempla que en la cabeza de departamento «por petición de los vecinos» puede crearse una escuela elemental. BCIP, año 1, N°1, 01/09/1884, p. 42.

17 El vocablo preceptor, como término nativo, adquiere sinonimia respecto del de maestro, pero predomina el uso del primero. La ley de 1876 denomina «de los Preceptores» a uno de sus capítulos.

idoneidad para la enseñanza y, por otro, dar cuenta de la «buena vida y costumbres» a través de dos testigos. La norma enfatiza que en las escuelas sostenidas por el fisco ejerzan egresados de escuelas normales. Si bien no nos centraremos en esta temática, estas instituciones «promovieron una formación relativamente homogénea basada en la didáctica positivista, la educación patriótica y la difusión del higienismo, al mismo tiempo que sus egresados presentaban una gran variedad de posiciones pedagógicas, políticas y religiosas en formas combinadas con aquélla» (Rodríguez y Soprano, 2018, p. 55). Pero en una provincia con fuerte presencia inmigratoria, en las escuelas fiscales la mayoría de los preceptores era extranjera y, paradojalmente, la proporción entre extranjeros y argentinos era casi equitativa en las particulares.[18]

Con la Ley de Educación de 1884 se instituyeron modificaciones entre las que se destaca que el gobierno y la administración de las escuelas queda a cargo del Poder Ejecutivo pero se ejerce a través del Consejo de Instrucción Primaria, del que depende la Inspección General de Escuelas (integrada por dos inspectores y un secretario).19 En realidad, el Consejo fue creado por decreto en enero de 1884 pero la ley se sancionó en diciembre. Se diseñó así un organismo que no estaba en la ley de 1876 pero que, al final de cuentas, terminó materializando una transición entre leyes de educación. Una comisión —en la que se destaca la figura de Mariano Quiroga como su presidente y futuro del Consejo—[20] designada por aquel decreto, elaboró el Reglamento Orgánico que lo normará.[21]

La instalación del Consejo no se remite solo a un aspecto institucional, sobremanera guarda relación con la dimensión presupuestaria del área educativa. El giro de los fondos de subvenciones de nación a provincia era una temática que no solo articulaba Estados, sino que obligaba a la institucionalización de agencias y prácticas. La Ley de Subvenciones permitía a la nación girar fondos a las escuelas provinciales con urgencias económicas, pero también establecía la creación de Comisiones Provinciales con la función de administrar los recursos, y determinaba la acción de los inspectores nacionales dependientes de estas. En el caso santafesino, no existía tal comisión. Sí se había instalado una Inspección General de Escuelas con amplias funciones entre las que se cuentan las presupuestarias y distribución de las subvenciones provenientes de provincia y nación. La situación se volvió más compleja a partir del decreto nacional de 1882 que ratificó que los fondos deben ser administrados

18 Cf. Juan P. Ramos (compilador y redactor), Historia de la Instrucción Primaria en la Argentina, Buenos Aires, Peuser, 1910, p. 104.

19 BCIP, año 1, N°9, 15/03/1885, pp. 138-145.

20 Desde agosto de 1884 la composición del Consejo se alteró relativamente. Las figuras con mayor continuidad fueron Quiroga (presidente) y los consejeros Agustín Aragón, José Baltasar, Mariano Maciel, Martín Rodríguez Galisteo, a quien Domingo G. Silva reemplaza en 1885.

21 BCIP, año 1, N°1, 01/09/1884, pp. 4-6; BCIP, año 1, N°2, 30/09/1884, pp. 20-22; BCIP, año 1, N°3, 15/10/1884, pp. 34-35; BCIP, año 1, N°4, 01/1/1884, pp. 51-52; BCIP, año 1, N°5, 15/11/1884, pp. 66-68.

por una Comisión provincial. Esta situación obligó a Santa Fe a encuadrarse en los lineamientos nacionales dando lugar por decreto al Consejo, lo que implicó resolver el acceso a los fondos del Estado nacional.

El Reglamento Orgánico de 1884 explicita que, además de propender al fomento de la instrucción primaria, el Consejo administra la renta que conforma el Fondo Escolar, dicta el plan y los programas de estudio, propone el personal docente, publica el Boletín del Consejo de Instrucción Primaria que será «repartido gratuitamente al pueblo» en el que se darán a conocer las actas de sus reuniones y artículos de «cooperación de pedagogos y literatos».[22] Una comisión directiva representa al Consejo integrada por un presidente, vice y un secretario (cargo desempeñado por el Inspector Nacional de la Sección Santa Fe). Este último —que representa al Estado nacional— con su firma avala los actos del presidente y tiene derecho a revisar los Libros de Tesorería, cuya confección está a cargo de un tesorero contador.

Para su mayor organización, en el Consejo se definen comisiones con funciones específicas: Hacienda y Presupuesto; Legislación y Estadística, Inspección y Peticiones; Fomento y Obras Públicas. Por su parte, los inspectores quedan subordinados a aquel y su designación es propuesta por este ante el Ejecutivo. A su vez, en la cabecera de cada departamento se crea una Comisión que tiene la vigilancia y gobierno de las escuelas, y articulará con las subcomisiones de distrito, colocando otra vez en relevancia la importancia de los espacios locales.

En un año cargado de novedades —recordemos la sanción de la Ley de Educación Común (1420) en julio—,[23] la Ley de Educación de 1884 marcará una continuidad con el Reglamento Orgánico.[24] Interesa destacar que la norma expone un reticulado de agencias. En cada ciudad capital de departamento se establece un Consejo Escolar compuesto por el jefe político[25] (como presidente) y dos padres de familia «de reconocida competencia», condiciones que denotan la presencia de prácticas propias

22 El BCIP se publicó entre septiembre de 1884 y noviembre de 1885, según lo que hasta el momento pudimos hallar. Cada número, de 32 páginas, aparecía trimestralmente y luego se encuadernaban en tomos. En sus páginas se publicaban: actas del Consejo, notas editoriales, legislación provincial y nacional, noticias sobre vacantes, traslados, renuncias a cargos, matrículas, pedidos de creación de escuelas, planillas presupuestarias, un compendio de fisiología, higiene y psicología (que se repite en varios números), planes de estudio y programas de asignaturas, cartas, conferencias y notas de opinión, reglamentos para exámenes, incluso el Reglamento de la Sociedad Unión del Magisterio (creada en Esperanza en 1885), primer antecedente en la historia de la organización política docente.

23 En el Congreso Pedagógico de 1882 representaron a la provincia los expertos Estanislao Zeballos e Isidro Aliau.

24 El Consejo continúa encargado de la dirección de las escuelas públicas y, para tener presencia en los departamentos en los que se divide la provincia, se crea una subcomisión en la localidad cabecera. El Consejo se compone de presidente, vicepresidente y tres vocales, nombrados por el Ejecutivo y duran dos años en el cargo. Sus funciones son amplias y absorbe muchas de las que ejercían los inspectores: expide títulos de maestro, solicita informes a las comisiones departamentales y se vincula con organizaciones que propicien la instrucción primaria.

25 Esta figura era designada por el Ejecutivo en cada departamento, y actúa con un alto grado de discrecionalidad en su tarea de control, navegando entre lo jurídico y lo político. Era constructor de capital político y de un área de poder territorial, elementos que abonaban una trayectoria política.

de la sociabilidad patricia o notabiliar. Esta comisión, designada por el Ejecutivo, dura dos años y sus miembros pueden ser reelectos.

A estos cuerpos colegiados, se suman dos inspectores encargados de la supervisión de las escuelas públicas y privadas. A diferencia de la ley de 1876, su principal tarea es «vigilar e informar» sobre el funcionamiento y estado edilicio e higiene de las escuelas como también la competencia y asistencia de los maestros e impedir que se usen «como textos (...) los que no hayan sido aprobados por el Consejo». La información recabada debe elevarse mensualmente al presidente.

En relación con el «personal docente», la ley de 1884 señala para el preceptor mayores requisitos que su antecesora, pues debe justificar su capacidad técnica (con certificados o diplomas), moral (con dos testigos) y física (con informe de un facultativo). Ante la insuficiencia de maestros diplomados, podrán cubrirse los cargos con personas que acrediten los mismos requisitos. El resto del personal lo conforman, según las escuelas, director, subdirector y ayudante.

En la coyuntura que puede reconocerse entre 1884 y 1886 es de destacar la figura de Mariano Quiroga, cabeza visible de los nuevos lineamientos de la política educativa. Este tuvo una importante presencia en el mundo letrado. Bachiller por el Colegio Inmaculada y abogado egresado de las Facultades Mayores de la misma institución, se desempeñó en el ámbito judicial y fue profesor en aquellas. Adquirió reconocimiento como maestro e inspector, propiciando la creación de escuelas. A lo que se suma su participación en varios diarios publicados en la ciudad capital, por ejemplo, Los Principios, La Revolución, El Pueblo.[26] Estas experiencias seguramente abonaron sus cualidades desplegadas luego como director del BCIP, en el que pueden encontrarse sus Memorias sobre la instrucción,[27] referencias obligadas de la publicación en años posteriores.[28]

La figura de Quiroga nos permite reconocer que los miembros de la sociabilidad patricia compartían una combinación de prácticas, valores y representaciones antiguas y modernas. Esta red era crecientemente inclusiva para incorporar a integrantes que no formaban parte de las familias-gobierno, como en este caso y otros casos, más allá de una carrera de formación letrada que le permitió acceder a ámbitos institucionales. Este espacio social brindaba las condiciones para una vida política en la que se desplegó, y a su vez constituyó, una serie de prácticas. Así, las funciones en agencias estatales (tribunales, escuelas), participación en la prensa (una de las

26 Diario Santa Fe, 24/01/1924, p. 1.

27 El Monitor de la Educación Común (EMEC) expone el reconocimiento a Quiroga: «la bella, rica y noble Provincia de Santa Fe supo al fin encarrilar su Administración Escolar y no solo merece ser ayudada y aplaudida (...) sino también que se debe felicitar a su Consejo de Instrucción Pública y en particular al Dr. D. Mariano Quiroga (...) por el acierto con que fomentan la Educación». EMEC, año V, N°75, 01/1885, p. 455.

28 BE, N°45, 11/1945.

maneras más intensas de vivir la política republicana en un mundo conformado por facciones políticas) y su trayectoria formativa en instituciones educativas (Colegio Inmaculada, Facultades Mayores relacionadas con los jesuitas) ofrecen las referencias para reconocer a Quiroga como integrante de una élite política y letrada. De ella forman parte, entre otros, «ministros, miembros del Consejo de Educación e inspectores de escuelas» (Micheletti, 2015, p. 96).

Foto 1: Consejo General de Educación (1902)[29]

III. El CGE entre la utopía homogeneizadora y el Centenario

La mencionada Ley de Educación de 1886 definió con precisión el rol del CGE, conservando lineamientos de su antecesora. El Consejo era responsable de la dirección administrativa de la enseñanza primaria, dependiendo de su superior inmediato el Ministerio de Gobierno, Culto e Instrucción Pública. En relación a las atribuciones del CGE la norma determina que son sus facultades: celebrar sesiones diarias; presentar al Ejecutivo en marzo de cada año la memoria general de la educación común en

29 La construcción del edificio se inició en 1892, en la ciudad capital. Allí funcionó la Escuela Normal Provincial y el CGE. También fue sede del gobierno provincial entre 1910 y 1915 ya que la Casa de Gobierno estaba en construcción. Luego fue sitio de la escuela primaria N°1 «Domingo F. Sarmiento». El edificio se demolió en 1961. Augusto Lutsch, Banco de Imágenes «Florian Paucke», Santa Fe.

la provincia; elevar a la aprobación del Ejecutivo el presupuesto equilibrado de los gastos y proponer los aumentos que considere necesarios para el ejercicio venidero; expedir títulos de maestros con examen previo y la comprobación de la moralidad y buenas costumbres del candidato; administrar los fondos y bienes escolares cuidando siempre de justificar toda inversión; crear nuevas escuelas, erigir edificios adecuados y fomentar la organización de Bibliotecas, así como todos los proyectos que concurran al progreso de la educación; disponer de conferencias de maestros provocando la discusión de aquellos puntos que a las exigencias locales se refieran; acordar estímulos y premios honoríficos a los que se distingan especialmente por su consagración al buen servicio; dirigir una publicación mensual o quincenal que con el título Boletín de Educación se ocupe de este ramo y sea el órgano oficial de la Dirección.[30]

Además, la norma estableció que el director general del CGE debe presidir con voz y voto el organismo, emitir resoluciones y comunicarlas; dar órdenes de pago y justificarlas; recaudar e invertir toda asignación jurisdiccional vigente; garantizar mobiliario, libros y útiles a las escuelas en tiempo y forma; proponer medidas para mejorar el profesorado, optimizar el ejercicio de la inspección escolar.[31] Como puede observarse, la estructura del CGE evidencia continuidades con la normativa previa.

Desde la perspectiva de las elites liberales, el análisis de la instrucción expone diagnósticos pesimistas a la hora de realizar un balance finisecular. El problema se presenta como la carencia de programas, escuelas y propuestas pedagógicas efectivas para resolver la ausencia de una educación pretendidamente homogeneizadora para con una sociedad en transformación. Así, los debates en la propia élite colocan en evidencia una endeble «educación patriótica».

En diálogo con esta ponderación, desde 1888 el gobernador Cafferata promueve funcionarios en el campo educativo como Gabriel Carrasco, Lorenzo Anadón y Gregorio Romero. En principio, el CGE es presidido por Lorenzo Anadón.[32] Durante su gestión son reiterados los pedidos de aportes y subvenciones atrasadas ante sus pares nacionales lo cual deja en evidencia las dificultades financieras que persisten —luego de la articulación que Quiroga había logrado— y que guardan relación con la situación de crisis económica argentina de esos años.

A partir de 1892, asume la presidencia del CGE el presbítero Gregorio Romero. Su trayectoria educativa se distinguió por un recorrido por el ámbito eclesiástico: alumno del Colegio de la Inmaculada Concepción, cura párroco de la iglesia del Carmen,

30 BE, N°155, 01/04/1901, pp. 254-262.

31 BE, N°155, 01/04/1901, pp. 254-262.

32 Anadón además fue profesor del Colegio Nacional de Monserrat (Córdoba), diputado provincial por Córdoba (1884) y Santa Fe (1896). A partir de 1892 se instaló en Buenos Aires, donde fue uno de los impulsores de la creación de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), de la que fue profesor y decano.

creative commons

docente en la Universidad de Santa Fe, administrador apostólico de la diócesis de Santa Fe en 1898, obispo de Jasso, vicario general de la Armada y obispo auxiliar de Buenos Aires. Entre sus funciones públicas, además de presidente del CGE, fue diputado nacional, convencional constituyente nacional (1898) y convencional de la constitución provincial (1900).

Durante su gestión, una crisis de dominación de la élite dirigente es objeto de interpelación por sectores que participan en la revolución radical de 1893 (Reyes, 2009), y en este contexto debe entenderse el conjunto de limitaciones que obturan la propuesta reformista de Romero. Sin alejarnos del análisis del CGE, Micheletti (2015) reconoce en Romero la elaboración de un preciso diagnóstico que describe una provincia «invadida» por maestros extranjeros, que dictaban una educación a la que se hacía necesario restringir. Levantaba, en tanto, el modelo de una educación «uniforme» o «nacional» homogeneizante, negadora de las diferencias existentes. Para revertir su diagnóstico pesimista, Romero intenta promover un Congreso Pedagógico que aborde en forma integral el problema. El Congreso fue propuesto y comunicado en varias oportunidades al Consejo Nacional de Educación. Sin embargo, no se llevó a cabo. La fundamentación sostenida por Romero para convocar en forma inmediata a la asamblea apela a:

> Que la provincia de Santa Fe, cuya población, tal vez la más heterogénea de la República, necesita más que ninguna otra una enseñanza uniforme o esencialmente nacional; que los últimos tiempos se había visto invadida por gran cantidad de maestros extranjeros, sin diploma, e incapaces en su mayor parte [...]; el Congreso Pedagógico haría conocer las necesidades de Santa Fe para que los educacionistas de las demás provincias hicieran propaganda en sentido de que afluyan maestros normales hacia aquel importante estado.[33]

El primer intento de reunir el Congreso Pedagógico fue impedido por los acontecimientos de la revolución radical de 1893 y el reordenamiento político que la misma trajo aparejado.[34] Esta acción por parte del radicalismo, en la que participaron colonos extranjeros, propició una interpretación de los acontecimientos como cuestión o, más aún, sublevación antinacional (Bertoni, 2001). El problema no se centraba en la condición extranjera de los protagonistas, sino en la educación que

33 Romero en su diagnóstico confirma que «como consecuencia de la nacionalidad extranjera de gran parte de la población y de los maestros de Santa Fe y otras provincias, se han fundado centenares de escuelas particulares, donde se enseña todo, menos el idioma nacional, atendiéndose preferentemente la difusión del italiano, el francés, el ruso, etc. En esta virtud, la necesidad de nacionalizar la enseñanza por un segundo medio, se impone; pero que si el Gobierno de Santa Fe, por ejemplo, inicia la restricción de la enseñanza extranjera, se tomará como una medida política y será combatida, mientras que, naciendo tal medida de la reglamentación de los colegios particulares, exigiendo el mínimun de enseñanza nacional del Congreso Pedagógico, el fallo será acatado». EMEC, año XVI, N°270, 1894, pp. 576 a 577.

34 EMEC, 1896, Año XVI, N°270, p. 476.

estos brindaban a sus hijos. En la voz de algunos legisladores, «el gobierno de la provincia había sido impotente para solucionar estos problemas pues estaba trabado por una legislación excesivamente liberal» (Bertoni, 2001, p. 157).

Como correlato, puede observarse en El Monitor de la Educación de 1895 que Romero vuelve a peticionar una vez más, ante el gobierno provincial y al CNE, por una nueva convocatoria al Congreso. En respuesta al pedido del CGE, el Poder Ejecutivo ratifica que se llevará a cabo el 25 de mayo de 1895 y decreta la constitución de dos comisiones a tal fin. Sin embargo, el Congreso Pedagógico nunca se concretó, aunque Romero continuó defendiendo su gestión. El fracaso puede interpretarse como explicitación de las tensiones, en clave de culturas políticas, inherentes a las élites en la definición por el sentido de la educación.

Fracasadas las aspiraciones del Congreso promovido por Romero, en el pasaje del siglo XIX al XX, es posible reconocer en el CGE la aspiración al diseño de un nuevo proyecto educativo —con rasgos profesionalizantes— a partir de la presidencia de Domingo G. Silva. En su juventud, este educador se desempeñó como editor y responsable de los periódicos La Aurora, El Pueblo Libre, El Santafesino, El Corondino (1879), tarea que compartió con Mariano Quiroga y Juan Arzeno. Desde 1887 trabajó como inspector general de escuelas y, unos años antes, como miembro del Consejo.[35]

En principio interesa profundizar en los principales lineamientos que Silva promovió desde el CGE. La inmediata tarea impulsada por la nueva gestión se orientó a consagrar una postergada reforma del plan de estudios en escuelas fiscales. El BE evidencia una densa agenda de temas pedagógicos, didácticos y propuestas educativas que se constituyen como ejes prioritarios. Entre estos encontramos las publicaciones referidas al programa pedagógico de J. Alfredo Ferreira[36] y el método de lectura para la escuela elemental; las traducciones y proyecciones pedagógicas de José Benjamín Zubiaur y Víctor Mercante en la organización del sistema educativo; resultan determinantes los artículos que profundizan en propuestas de reformas pedagógicas como la sostenida por Osvaldo Magnasco (1899-1900) y el desafío de institucionalizar ensayos educativos técnicos y descomprimir la demanda sobre la educación superior universitaria.

35 Silva fue integrante del Club del Pueblo y permanente colaborador de José B. Iturraspe y del Partido Popular. En 1898 fue director de escuelas y en 1902 presidió la Sociedad Pedagógica de Socorros Mutuos; en 1909 «[...] integró la comisión encargada de gestionar la creación de las Facultades de Farmacia y Obstetricia, en compañía del Dr. Manuel J. Menchaca y del rector de la Universidad de Santa Fe, Dr. Santiago Irigoyen, gestiones que llegaron a buen término.» En 1907 fue nombrado rector del Colegio Nacional de Santa Fe, cargo que ocuparía hasta su muerte (Pauli, 2018, p. 89). Su itinerario está signado por la realización de un nuevo Congreso Pedagógico nacional (1900), la creación del Colegio Nacional de Santa Fe (1904), la sanción e impacto de la ley Láinez (1905) y las incipientes incertidumbres del campo educativo en perspectiva del Centenario.

36 Alfredo Ferreira nació en 1863 en Esquina (Corrientes), y se trasladó a la capital para iniciar sus estudios de maestro en la primera Escuela Normal de Varones, anexa al Colegio Nacional. En 1881 asume como director de la Escuela Primaria de Esquina. Educador y pensador profundo, fue miembro de la Academia Argentina de Letras, vicepresidente del Comité Positivista Internacional con sede en París (Francia). Fue ministro de Instrucción Pública y director general de Escuelas de Corrientes, vicepresidente del Consejo Nacional de Educación, profesor de la UBA y de la Universidad de La Plata.

El programa de renovación pedagógica publicitado por Silva contempla dimensiones como la educación agrícola y el diseño de un mínimum orientado por los estudios de Hugo Miatello.[37] También los desarrollos e investigaciones de los maestros de talleres manuales Enrique Muzzio[38] y Manuel Beney como modo de fortalecer la «educación práctica» en oficios, trabajo y talleres, difundiendo los registros y publicaciones como resultado de los viajes por Europa. La educación y la niñez, en diálogo con la perspectiva froebeliana alrededor de los espacios de kindergarten y jardines de infancia, se constituye también en un tema de permanente atención en el BE.[39]

En esta perspectiva transatlántica como fuente de intercambios pedagógicos, Manuel Beney tradujo en varias ediciones los indicadores sanitarios e higiénicos de la Sociedad Francesa de Higiene para con el sistema educativo. Otro tema recurrente en las ediciones se vincula con la recepción de la ***scuola positiva*** a través de las ideas de Lombroso, Ferri y Garófalo en torno a la niñez y la criminalidad para pensar la escuela (Giménez, 2021). Fue permanente la vinculación entre el ***BE*** y la prensa para con temas educativos, pedagógicos y escolares. Durante la gestión de Silva, el ***BE*** reproduce intercambios y comunicación difundidas en los periódicos ***La Unión Provincial*** y ***Nueva Época.*** Además, la publicación contribuye a las conmemoraciones por cumplirse una década de la realización del Congreso Pedagógico de 1882.

A diferencia del fracaso de Romero ante los intentos de convocar a un Congreso pedagógico, el CNE confirma la convocatoria a un Congreso Pedagógico durante 1900, en paralelo al proceso de reforma constitucional provincial. En mayo del mismo año, se observan las primeras circulares en El Monitor. El CNE confirma una profunda preocupación de las burocracias educativas motivada por «la falta de rumbos fijos en la marcha educacional, el exceso de reglamentaciones y el olvido en el que se dejaba a los verdaderos factores del progreso de la educación nacional…» (1900, p. 416).[40] El congreso tuvo su apertura en Buenos Aires en julio de 1900 con la presidencia de

37 El italiano Miatello (1866-1937) se diplomó en agronomía en el real Instituto Agrario de Papua. En su país natal, desarrolló actividades profesionales en Veneto y Abulia. Posteriormente se inició en la enseñanza agrícola en la primera cátedra ambulante que se estableció en Rovignio. En 1889 viajó a Argentina, comenzó a desarrollar su actividad profesional en el ámbito privado vitivinícola en Córdoba y Mendoza. Más tarde se desempeñó como profesor de Agronomía y Zootécnia en la Escuela Normal de Maestros de Santa Fe. A partir de 1902 se desempeñó en el Ministerio de Agricultura, llegando a ocupar en 1907 el cargo de Inspector General de la Sección Chacras Experimentales. En 1908 asumió al frente de la primera Agronomía Regional en el país, cargo que ocupó hasta 1918. En 1918 fue nombrado Inspector General de las Agronomías Regionales, cargo que desempeñó hasta 1922.

38 Enrique Muzzio constituye una trayectoria clave en la emergencia de cuadros burocráticos en los orígenes de la educación manual, práctica, técnica e industrial. Los viajes de registro y observación por experiencias educativas en Italia, Suecia y Bruselas aprobados por el CGE bajo la presidencia de Silva resultan determinantes y aún quedan por ser estudiados. Muzzio tendrá a su cargo la conducción inicial y nacionalización de la Escuela Industrial de Santa Fe desde 1909 (Branca, 2009).

39 Otros temas de recurrencia en las ediciones del BE son la promoción de una museología escolar y la difusión de encuentros para consolidar una entidad gremial docente en tanto Unión del Magisterio o Círculos de Maestros.

40 EMEC, 31/12/1900, año XX, N°334, pp. 419-422. La presidencia de la comisión directiva organizadora del Congreso Pedagógico de 1900 estuvo a cargo de Lorenzo Anadón.

Alfredo Ferreira. Por la provincia de Santa Fe participan los pedagogos y expertos José Berrutti, Gabriel Carrasco y Marcelino Martínez.[41] Como cierre de coyuntura, Silva atraviesa un nuevo debate pedagógico que se cristaliza con la definitiva creación del colegio nacional en la ciudad de Santa Fe (institución en la que se desempeña como rector y docente).[42]

Los años previos al Centenario dejan en el CGE una fuerte impronta eugenésica e higienista (Di Liscia y Salto, 2004). En esta clave, Juan P. Beleno es una referencia obligada frente al CGE, como presidente evidencia las preocupaciones sanitarias y educativas relacionadas con la «cuestión social» y las incertidumbres del momento. De profesión médico, se destacó en la ciudad capital desde finales del siglo XIX por sus investigaciones en el campo de la salud, higiene y educación.[43] En estos años, el cuerpo médico escolar aumenta su presencia en las escuelas con la dirección del médico Cristóbal Roca, el control odontológico a cargo de Carlos Berra, la implementación de la cartilla sanitaria escolar, el diseño de baños escolares, la difusión sobre estudios antropométricos en la educación y las recomendaciones para la higiene bucal. Diversas ediciones del BE de 1909 se detienen, por ejemplo, en la reforma y diseño de pupitres «con salivadera» y que eviten la excesiva «curvatura dorsal», construidos con hierro y madera.[44] El paradigma higienista y los estudios realizados por el mencionado orientaron sus preocupaciones al sistema educativo como miembro y experto de la Sociedad de Beneficencia, la agencia de Asistencia Pública, el servicio médico escolar, el Consejo General de Higiene y el Hospital de

41 La agenda de temas relevantes propuestos por los congresales establece la discusión ordenada en: filosofía y pedagogía (Piccione), bibliotecas cosmopolitas circulantes (Basaldúa), educación popular (Díaz), edificación escolar (Mercante), sistema rentístico escolar (Calderón), consejos de educación (M. Victoria), federación nacional de maestros (Bianco), acción social y escuela primaria (Caracoche), educación patriótica (Ferreira), entre otros tópicos.

42 Silva junto Manuel Menchaca —gobernador radical desde 1912— lideraron la constitución del Comité pro-Colegio Nacional de Santa Fe en 1904. Como ya han confirmado las investigaciones de Larker y Grandinetti (2006), Bertero, Vicentín y Pini (2015), el debate alrededor de la creación de una nueva escuela normal nacional en la ciudad capital había sido objeto de intensas disputas entre librepensadores (algunos de ellos integrantes de la masónica Logia Armonía) y católicos que resisten a las iniciativas. En el Colegio Nacional, Silva publicó Manual de Cívica y Política (1910).

43 En 1886 Beleno había publicado su tesis sobre la escarlatina como enfermedad social y urbana. En su disertación describe en detalle las pésimas condiciones sanitarias en el proceso de urbanización no planificado en la ciudad de Santa Fe. Higiene, profilaxis y eugenesia como parte de un programa social ya ha sido analizado por Lionetti (2011) quien sostiene que «las medidas preventivas y disciplinadoras propuestas se ocupaban tanto de lo técnico como de lo moral, mostrando una continuidad entre medicina y política, que asociaba la salud física y moral a las características permanentes de la nación. La sociedad vista como un organismo y los conflictos sociales entendidos en términos de patologías, de enfermedades infecciosas y contagiosas marcaron discursos tanto de las elites dirigentes como de artículos periodísticos y de la literatura» (p. 35).

44 El debate sobre los bancos escolares o pupitres fue un tema prioritario y que generó interesantes discusiones sobre deficiencias, recomendaciones y diseños. Entre los interlocutores interesados en el tema encontramos a Enrique Muzzio, Luis Borruat, Domingo Silva, Manuel Menchaca, José Valle, Juan Beleno. BE, enero y febrero de 1909, año XVI, N°176; marzo y abril de 1909, N°177. En este mismo sentido se reproducen conferencias sobre higiene escolar y el uso de la pizarra a cargo del médico Edmundo Escobar (1908-1909). Un grupo importante de médicos consolidan una amplia red de intervenciones higienistas durante estos años en particular en las dos grandes ciudades de la provincia (Villalba, 2020).

Caridad en Santa Fe (Villalba, 2020).

Beleno falleció en 1909 siendo reemplazado por el presbítero José Oliva hasta 1910, año cúlmine del Centenario. En clave provincial, si bien la repentina muerte de aquel fue tema central del ***BE***, las fuentes también exponen un ambicioso programa de higiene urbana en desarrollo. Pero en las ediciones de 1908 y 1909, otro tema es la discusión sobre el proyecto del diputado Carlos Arguimbau y la sanción de una nueva ley provincial (1909) que confirma el inicio de una planificación escolar. Se autoriza la creación de la primera escuela normal mixta de maestros rurales en la ciudad de Coronda en pos de una burocracia educativa a escala santafesina (Giménez, Gómez y Pensiero, 2011).

En clave nacional, higienismo, eugenesia y cuerpos médicos escolares ordenan intervenciones en el campo educativo desde fines del siglo XIX, visibilizándose claramente en estos años (Armus, 2007, Roldán, 2010). Prácticas que se tornan constitutivas desde el CNE con la presidencia del médico José María Ramos Mejía a partir de 1908.[45] En dicho año, en perspectiva de la conmemoración del Centenario, los gobernadores son comunicados de la requisitoria de colaboración desde el CNE con la circular «Bases para la confección de un Atlas Escolar en conmemoración al próximo Centenario de la Revolución de Mayo». La tarea fue encomendada a Juan P. Ramos[46] y se publicó en 1910 con el nombre Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina (1810-1910) en dos tomos, conocido también como Atlas escolar. Si bien Ramos en su informe preliminar señala situaciones diversas por parte de las provincias, en tanto colaboración o resistencia a brindar información acerca de la instrucción pública, confirma que la provincia de Santa Fe (junto a Catamarca y La Rioja) cumplieron y «excedieron» los requerimientos solicitados. El funcionario a cargo de dicha asistencia fue Leónidas González Montaner, bajo la dirección de Beleno en el CGE.

En el segundo tomo del Atlas escolar, el informe de González Montaner (como el del inspector nacional Flavio Castellano) no es nada alentador. Confirma una evidente contradicción entre una provincia que atraviesa un proceso poblacional acelerado con grandes contradicciones y vacancias en el campo educativo. El ensayo histórico

45 Cammarota (2016) sostiene que desde 1900, los discursos troncales de la eugenesia, del higienismo y del sanitarismo, ganaron terreno en el ámbito académico confluyendo en el campo escolar y en los claustros de los colegios normales, en donde se formaban los maestros y maestras bajo la égida del positivismo pedagógico. El higienismo avanzó en el Estado conservador motivado por la influencia de un grupo de médicos positivistas, entre ellos, José María Ramos Mejía que presidió el CNE entre 1908 y 1913. El saber higienista buscó imponer prácticas reguladoras sobre las conductas tanto grupales como individuales, más que enseñar conocimientos referidos a la anatomía y la fisiología (Lionetti, 2007). Acorde con las ideas del positivismo, los gobernantes y pensadores creían que se podía diagnosticar las complejidades sociales mediante el estudio, la cuantificación y la medición.

46 Ramos era responsable de la Dirección de Censo Escolar cuando se le encargó esta tarea. Nacido en Buenos Aires en 1878, cursó sus estudios en la Facultad de Derecho de la UBA, donde llegaría a ocupar el cargo de profesor titular de derecho penal en 1914 y de decano (1923-1927). Previamente, ingresaría al CNE y llegaría a desempeñarse como director de estadística escolar en 1906, para hacerlo luego como inspector general de escuelas (1910-1912).

del funcionario describe minuciosamente el incipiente desarrollo de la instrucción primaria a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, con la excepción de la política educativa propuesta por los gobernadores Oroño y Gálvez.

Foto 2: Clase del profesor Carlos Gianetti en la scuola Umberto I, Cañada de Gómez (1906)47

IV. Breves consideraciones finales

En estas páginas abordamos un objeto poco explorado en el caso santafesino: la institucionalización del CGE, denominado en principio Consejo de Instrucción Primaria, colocando la lente en las trayectorias de algunos actores políticos como también en los principales temas y debates que dirimieron la definición de políticas públicas para la educación hasta 1910. Para conocer los orígenes de la burocracia educativa en Santa Fe indagamos, a través de reformas constitucionales, leyes de educación y las publicaciones del propio Consejo, un período que iniciamos en 1874.

La hoja de ruta tuvo como propósito encontrarnos con la materialización del

47 Cañada de Gómez es una localidad del sur de la provincia, ubicada a 75 km de Rosario. En 1883 se creó la sociedad italiana «Unione e Benevolenza» que después fundó la escuela. Se observa el mapa de la península itálica, arriba el retrato del rey Humberto I de Saboya (1878-1900) y los de Belgrano y San Martín a cada costado, junto a láminas del cuerpo humano. En italiano, se lee en el pizarrón: «Jóvenes, amad a vuestra patria y a la de vuestros padres. Creced educados, fuertes y sanos, y serán útiles para ustedes, para la familia y para la humanidad». Antonio Vadell, Museo Histórico Municipal, Cañada de Gómez.

CGE a partir de 1884, y su conversión en agencia que llevó a cabo el gobierno de la educación. Sin embargo, son importantes los antecedentes que dan cuenta de la diversidad de voces, agencias y normas que resultaron determinantes desde la Ley orgánica de la educación común (1874). Es posible reconocer un gradual proceso de institucionalización que se caracterizó por un reticulado de continuidades y rupturas. Así, las sucesivas reformas constitucionales y la sucesión de leyes de educación (1874, 1876, 1884, 1886) exponen la búsqueda de las reglas de juego para un orden político en construcción, la materialización de la arquitectura estatal y, en particular, la definición del sentido de la instrucción. A su vez, la relación con el Estado nacional resulta siempre un componente de la trama política que abona el proceso, por ejemplo, la Ley de Subvenciones (1871), el Congreso Pedagógico (1882), la Ley de Educación Común (1884), la creación de escuelas normales y la presencia de inspectores nacionales.

En la dinámica que adquiere el área educativa pueden visibilizarse tanto la porosidad de una cultura política liberal como la presencia de la tradición católica. Pero también las aspiraciones por homogeneizar una sociedad cada vez más compleja a partir de la preocupación por la nación argentina, en la que los argumentos incipientes del nacionalismo conviven con el higienismo y el normalismo en la constitución de la sociedad santafesina.

Algunas trayectorias en el Consejo gravitaron en forma decisiva en la definición de una agenda educativa, en permanente diálogo con su homónimo nacional. En este recorrido, podemos destacar a Mariano Quiroga, Gregorio Romero, Domingo G. Silva y Juan P. Beleno en la presidencia de la agencia. Con indudable presencia en el mundo letrado por sus recorridos de formación y participación institucional, cada uno debe ser analizado en el campo de experiencias y diseño de políticas educativas definidas al calor de culturas políticas que participan en un proceso de modernización con múltiples efectos.

Cada trayectoria respondió a desafíos y limitaciones propias de una matriz estatal en expansión. Quiroga fue un actor clave en la adecuación del distrito santafesino para con la Ley de Subvenciones sostenida por una articulación sustantiva con el CNE, a lo que se suma la necesidad de instalar una agencia que asuma el gobierno de la educación. Romero confirma las limitaciones a los ensayos educativos que aspiraban a una utópica homogeneización en un área como la educativa. En ella, la participación de instituciones y vecinos de las localidades expone las propias limitaciones del Estado para abordar de manera eficaz la expansión de la frontera educativa. La no concreción de un Congreso Pedagógico explicita las propias tensiones en la élite, en las que se cruzan las apuestas del liberalismo y los lineamientos que exponían los límites en la construcción de los argentinos, tal como lo manifiesta la revolución radical de 1893, evaluada como acción antinacional.

Por su parte, Silva inaugura una etapa de profesionalización del CGE que puede observarse claramente desde el ***BE***. Resulta permanente la apelación a expertos

pedagógicos en diversos campos del saber, en función de diseñar un programa educativo en el pasaje del siglo XIX al XX. Ya en la proximidad del Centenario, los saberes médicos de Beleno confirman el «consenso higiénico» a la hora de intervenir sobre las principales preocupaciones eugenésicas e higienistas de la época. Este médico continuó con la etapa de profesionalización de la burocracia educativa que había promovido su antecesor. Sin embargo, el programa del higienista dialoga entre la instrucción pública, la asistencia social, la higiene e infraestructura urbana y la cristalización de la salud pública como prioridad estatal. En este sentido, Beleno se constituyó en un interlocutor calificado para con su par en el CNE, José María Ramos Mejía.

Consideramos haber cumplido con el objetivo inicial: ofrecer una contribución al estudio de la institucionalización de una burocracia educativa en la provincia. Un camino que, si bien se instala en una perspectiva que aspira a considerar distintas escalas, nos permite poner sobre el tapete algunos aportes a partir del caso provincial. Por un lado, una periodización alternativa que, al colocar el énfasis en años previos, sortea el quiebre que la ley 1420 provoca en el análisis macro sobre política y educación. Por otro lado, nos enfrenta al coro que se escucha al interpretar una partitura compuesta por las culturas políticas que participan en la definición de una arquitectura estatal y en el sentido de la instrucción.

Bibliografía

Armus, D. (2007). ***La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950***. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.

Baubérot, J. (2004). Los umbrales de la laicización en la Europa Latina y la recomposición de lo religioso en la modernidad tardía. En J. P. Bastian (Coord.). ***La modernidad religiosa: Europa Latina y América Latina en perspectiva comparada*** (pp. 95-111).

México: Fondo de Cultura Económica.

Berstein, S. (1999). La cultura política. En J. P. Rioux y J. F. Sirinelli (Dir.). ***Para una historia cultural*** (pp. 389-405). México: Taurus.

Bertero, E., Pini, V. y Vicentín, M. (2015). ***Logia Armonía. Masones y librepensadores en la esfera pública. Santa Fe, 1889-1921***. Santa Fe, Argentina: Ediciones Universidad Nacional del Litoral.

Bertoni, L. A. (2001). ***Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX***. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Introducción. En ***Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*** (pp. 9-55). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.

Bonaudo, M. (2017). Volver a invocar al fantasma. En S. Bandieri y S. Fernández (Coord.). ***La historia argentina en perspectiva local y regional*** (pp. 101-124), T. 3. Buenos Aires, Argentina: Teseo.

Branca, M. G. (2009). Origen de la educación técnica en la región. En AA. VV. ***Proyectos educativos en escenarios políticos. Historia(s) de la EIS*** (pp. 43-64). Santa Fe, Argentina: Ediciones Universidad Nacional del Litoral.

Cabrera, M. A. y Pro, J. (2014). ***La creación de las culturas políticas modernas (1808-1833)*** [Historia de las culturas políticas en España y América Latina, vol. 1]. Zaragoza, España: Marcial Pons Historia/Prensas de la Universidad de Zaragoza.

Cammarota, A. (2016). Saberes médicos y medicalización en el ámbito escolar (1920-1940). ***Revista Pilquen***, ***19***(3), pp. 33-51.

Cammarota, A. (2020). Alimentación, escuela, filantropía y comedores escolares en Capital Federal (1900-1940). ***Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional***, ***30***(55), pp. 2-35.

Carrizo, B. y Giménez, J. C. (2011). ***Auroras en Provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909-2009)***. Santa Fe, Argentina: María Muratore ediciones.

Carrizo, B. (2017). Perspectivas educativas y proyectos de ley en la temprana democracia electoral. En B. Carrizo y J. C. Giménez (Coord.). ***La política en las tramas educativas*** (pp. 265-287). Paraná, Argentina: Editorial Fundación La Hendija.

Carrizo, B. (2021). Culturas políticas en la construcción de la democracia argentina. En M. Maina y B. Carrizo (Coord.). Democracias críticas. Democracias inciertas. Aportes y conjeturas (pp. 19-32). Santa Fe, Argentina: Ediciones Universidad Nacional

del Litoral. Recuperado de https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5744/CyT_MAINA_CARRIZO_Digital.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Carrizo, B. y Maina, M. (2017). La política y lo político en las tramas educativas. En B. Carrizo y J. C. Giménez (Comp.). ***La política en las tramas educativas*** (pp. 395-405). Paraná, Argentina: Editorial Fundación La Hendija.

Cecchini de Dallo, A. M. (2019). El impulso constituyente de la provincia de Santa Fe en el siglo XIX. En AA.VV. ***El orden constitucional de Santa Fe. En el bicentenario de la sanción de su primer estatuto (1918-2018)*** (pp. 71-79). Junta Provincial de Estudios Históricos/Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Virá.

Di Liscia, M. S. y Salto, G. (Ed.) (2004). ***Higienismo, educación y discurso en la Argentina, 1870-1940***, Santa Rosa, Argentina: EDULPAM.

Fiorucci, F. y Rodríguez, L. G. (Comp.) (2018). ***Intelectuales de la educación y el Estado: maestros, médicos y arquitectos***. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Fiorucci, F. (2018). Maestros para el sistema de educación pública. La fundación de escuelas normales en Argentina (1890-1930). ***Revista de Historia de la Educación Mexicana***, 2, pp. 25-45.

Giménez, J. C., Gómez, G., Pensiero, M. E. (2011). La aurora sobre el alud. La educación patriótica en los discursos escolares, en Carrizo, B. y Giménez, J.C. (coord.), ***Auroras en provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909-2009)*** (pp. 19-41). Santa Fe, Argentina: Ediciones María Muratore.

Giménez, J. C. (2021). ***Virado a sepia. Política y educación en Santa Fe de los años treinta***. Rosario, Argentina: Prohistoria.

Larker, J. y Grandinetti, M. B. (2006). Católicos versus liberales: La fundación del Colegio Nacional de Santa Fe en el proceso de laicización de la enseñanza secundaria. ***XIV Jornadas Argentinas de Historia de la Educación***, La Plata.

Legarralde, M. (2007). ***La formación de la burocracia educativa en la Argentina. Los inspectores nacionales y el proceso de escolarización (1871-1910)*** (Tesis de maestría en Ciencias Sociales). FLACSO, inédita.

Lionetti, L. (2007). ***La misión política de la escuela pública. Formar a los ciudadanos de la república (1870-1916)***. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores.

Lionetti, L. (2015). Discursos, representaciones y prácticas educativas sobre el cuerpo de los escolares. Argentina en las primeras décadas del siglo XX. ***Cuadernos de Historia***, 34, pp. 31-52.

Micheletti, M. G. (2009). Los niveles de la memoria: la nación, la provincia y la ciudad en la visión de tres responsables de la educación de fines del siglo XIX en la cosmopolita Santa Fe. ***Revista Antíteses***, ***2***(3), pp. 67-92.

Micheletti, M. G. (2015). Inmigración y nación en perspectiva. La mirada de dos intelectuales comprometidos con la educación santafesina finisecular. ***Anuario Historia de la Educación***, 16(2).

Ossanna, E., Ascolani, A., Moscatelli, M. y Pérez, A. (2001). Una aproximación a la educación santafesina de 1885 a 1945. En Ossanna, E. (coord.) ***La educación en las provincias y territorios nacionales (1885–1945)*** [Historia de la educación en Argentina, T. IV] (pp. 445–490). Buenos Aires, Argentina: Galerna.

Pauli, M. G. (2018). Domingo Silva educador: el manual de Moral Cívica y Política como instrumento pedagógico y político. Épocas. ***Revista de Historia***,18, pp. 83-106.

Pérez Ledesma, M. y Sierra, M. (Eds.) (2010). ***Culturas políticas: teoría e historia***. Zaragoza, España: Institución "Fernando el Católico" (CSIC).

Reyes, F. (2009). ¿Virtud cívica o política facciosa? El lugar de las revoluciones radicales en la cultura política de fin de siglo. Santa Fe, 1893. ***V Jornadas Jóvenes Investigadores,*** Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Roldán, D. (2010). Discursos alrededor del cuerpo, la máquina, la energía y la fatiga: hibridaciones culturales en la Argentina fin-de-siècle. ***História, Ciências, Saúde–Manguinhos, 17***(3), pp. 643-661.

Rodríguez, L. G. (2018). Enseñanza religiosa y educación laica en las escuelas públicas de Argentina (1884 a 2015). Prohistoria, 30, pp. 183-206. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6787829

Rodríguez, L. G. y Soprano, G. (2018). De las profesiones liberales y los intelectuales contra el Estado, al estudio de los profesionales e intelectuales de Estado. En ***Profesionales e intelectuales de Estado*** (pp. 9-67). Rosario, Argentina: Prohistoria.

Soprano, G. (2021). ¿De qué hablamos cuando decimos modernización, burocratización y profesionalización militar en la Argentina de principios del siglo XX? Problemas y enfoques historiográficos a propósito de esta cuestión. Estudios del ISHIR, 11(31). Recuperado de https://web3.rosario-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaISHIR/article/view/1558/2195

Southwell, M. y Manzione, M. A. (2011). Elevo a la superioridad. Un estado de la cuestión sobre la historia de los inspectores en Argentina. ***Historia de la Educación-Anuario***, 12(1).

Southwell, M. (2015). La Ley 1420 y la tarea de los Inspectores escolares. Historia de la educación, 16 (1), pp. 63-72. Recuperado de https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/

art_revistas/pr.10753/pr.10753.pdf

Villalba, N. (2020): Al alivio de la humanidad doli***ente. Una historia social de la Sociedad de Beneficencia de Santa Fe: Hospital de caridad y asistencia sanitaria (1902-1930).*** (Tesis de Licenciatura en Historia). Universidad Católica de Córdoba, Argentina, inédita.

Fuentes

Boletín del Consejo de Instrucción Primaria

Boletín de Educación

Constituciones de Santa Fe 1872, 1883,1890, 1900.

Diario Santa Fe

Leyes de Educación 1874, 1876, 1884, 1886.

El Monitor de la Educación Común

Ramos, Juan P. (compilador y redactor), Historia de la Instrucción Primaria en la Argentina, Buenos Aires, Peuser, T. II, 1910.

La educación en la provincia de Entre Ríos: funcionarios, instituciones y políticas (1886-2008)[1]

Education in the province of Entre Ríos: officials, institutions and policies (1886-2008)

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61021

Eva Mara Petitti
https://orcid.org/0000-0001-8014-7181
Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Entre Ríos
Instituto de Estudios Sociales (InES) CONICET-UNER
mara.petitti@uner.edu.ar
Paraná, Entre Ríos, Argentina

Recibido: 21/06/2022
Aceptado: 11/10/2022

Resumen

En este artículo, nos interesa reconstruir el proceso de creación y expansión de la cartera educativa en la jurisdicción de Entre Ríos, estudiar la formación profesional de quienes fueron sus máximos responsables y destacar las principales normativas que contribuyeron a sancionar en el largo plazo. Tomamos el periodo comprendido entre la sanción de la Ley de Educación provincial de 1886 y la legislación educativa vigente desde 2008. El trabajo se organiza en cuatro apartados que corresponden a diferentes etapas: a) desde la sanción de la Ley de Educación que creaba el CGE hasta la organización del Ministerio; b) la gestión del Ministerio de Educación y su reemplazo por el CGE; c) el periodo en que el CGE funcionó

1 Agradezco a los/as evaluadores/as anónimos/as de la Revista Ejes por los comentarios y sugerencias que brindaron a este artículo y permitiendo enriquecer el trabajo.

en el marco de una Subsecretaría y –brevemente- de una Secretaría de Educación; y d) desde la restauración del CGE, hasta la sanción de Ley de Educación de 2008 aún vigente. Para ello analizaremos las reformas constitucionales, las leyes de educación y las normativas que realizaron modificaciones en la estructura del gobierno educativo; reconstruimos el listado de los/las directores generales de Escuelas y ministros/as de educación observando su formación, género y el tiempo de permanencia en el cargo; y finalmente, en base a los mensajes de los gobernadores - en los cuales los mandatarios presentan una síntesis de las Memorias- y del Boletín de Educación, estudiaremos las principales medidas orientadas a la educación que se aprobaron en cada periodo.

Palabras clave: políticas educativas – Consejo General de Educación-funcionarios- Entre Ríos.

Summary

In this article, we are interested in reconstructing the process of creation and expansion of the educational portfolio in the jurisdiction of Entre Ríos, in studying the professional training of those who were responsible for it and in highlighting the main regulations that contributed to its sanctioning in the long term. We take the period between the enactment of the provincial Education Act of 1886 and the educational legislation in force since 2008. The paper is organised into four sections corresponding to different stages: a) from the passing of the Education Act that created the CGE until the organisation of the Ministry; b) the management of the Ministry of Education and its replacement by the CGE; c) the period in which the CGE functioned within the framework of an Undersecretariat and - briefly - a Secretariat of Education; and d) from the restoration of the CGE until the passing of the Education Act of 2008, which is still in force. To do so, we will analyse the constitutional reforms, the education laws and the regulations that modified the structure of the education government; we will reconstruct the list of the general directors of schools and ministers of education, observing their training, gender and time in office; and finally, on the basis of the governors' messages - in which they present a summary of the Memoirs - and the Education Bulletin, we will study the main education-oriented measures that were approved in each period.

Keywords: educational policies - General Council of Education - officials - Entre Ríos.

Introducción

Con el fin de matizar aquellas posturas que señalan que la hegemonía del Estado nacional, sobre todo desde 1880, se tradujo en la configuración unidireccional de las burocracias educativas en las provincias, profundizaremos en el proceso de creación y expansión de la cartera educativa en la jurisdicción de Entre Ríos. Se trata de la provincia sede de la primera Escuela Normal Nacional (Rodríguez y Petitti, 2021). En 1869 mostraba índices de alfabetización superiores a los del promedio del país, pero a partir de entonces, se iría alejando de dicha tendencia.[2] La mayor parte de las investigaciones que se ocuparon de la historia de la educación en Entre Ríos aborda hasta 1930 (Carli 1993, López 1999, 2009, Ossanna 2005, Gutiérrez, 2007, 2019; Cian, 2020), con algunas excepciones como el trabajo de De Miguel (1997) que avanza hasta mediados del siglo XX y el de Mayer (2014) que, poniendo el foco en las escuelas rurales de Diamante, estudia las políticas educativas orientadas a los espacios rurales en la provincia durante el siglo XX.

Investigaciones centradas en el Consejo Nacional de Educación (Escudé, 1990; Marengo, 1991; González Leandri, 2001) han destacado la subordinación de los normalistas a los médicos y abogados. En un valiosísimo trabajo sobre la profesionalización docente, González Leandri concluye que "sólo hay que repasar las listas de ministros y, sobre todo, de presidentes del Consejo Nacional de Educación y de miembros de comisiones específicas de importancia, como la de textos escolares, para observar la proporción decisiva de médicos y abogados, gran parte de ellos de la clase social más acomodada" (2001: 534). Esa subordinación se explica según el autor, porque los docentes no adquirieron cohesión como si lo hicieron los militares y los médicos. Esa falta de cohesión se debió, destaca González Leandri, a la diferenciación entre una elite normalista conformada por egresados de la Normal de Paraná y el resto de los docentes con una menor formación, ya que había pocos recursos y se debía llegar a un amplio número de actores.

Los trabajos que observaron la cartera educativa a nivel nacional (que hasta 1949 estuvo vinculada a la de justicia), advierten la preeminencia de los "doctores", pero señalan que la misma es menor cuando el área educativa se distancia de justicia (Rodríguez, 2017). En el caso de la provincia de Buenos Aires, aunque los abogados continúan siendo mayoritarios, hubo más participación de docentes y de mujeres, sobre todo a partir del retorno a la democracia (Rodríguez y Petitti, 2018). Apartando la mirada de Ciudad y provincia de Buenos Aires, Centanni (2020) muestra que entre fines de siglo XIX y principios del XX al interior del Consejo General de Educación (CGE) de Jujuy hubo normalistas que se consolidaron como funcionarios de la burocracia estatal educativa e hicieron carrera dentro del Estado. Ahora bien, ¿qué sucede en

2 El Censo de 1895 y los siguientes señalan para la provincia índices de analfabetismo superiores a la media nacional. De hecho, el Censo Escolar de 1883 destaca que es una de las cuatro provincias que acusa un retroceso en la asistencia desde 1869.

Entre Ríos, provincia dónde los funcionarios a cargo del CGE residían en la ciudad de Paraná, a poca distancia de la Escuela Normal? Quienes han estudiado la burocracia en Argentina indicaron que los funcionarios podían ser designados por afinidades personales y/o políticas con el gobierno y de turno, más que por sus credenciales y capacidades profesionales (Soprano, 2007; Di Liscia y Soprano, 2017).

En este artículo, pretendemos reconstruir el proceso de creación y expansión de la cartera educativa en la jurisdicción de Entre Ríos con sede en la ciudad de Paraná, estudiar la formación profesional de quienes fueron sus máximos responsables y destacar las principales normativas que contribuyeron a sancionar en el largo plazo. Tomamos el periodo comprendido entre la sanción de la Ley de Educación provincial de 1886 y la legislación educativa vigente desde 2008. Nos interesa estudiar al Estado "desde las perspectivas y experiencias de los sujetos que formaron o forman parte de alguna de sus instituciones" (Bohoslavsky y Soprano, 2010: 30), en este caso, de la cartera educativa. Pretendemos mostrar que los cambios en la cartera educativa estuvieron condicionados por la burocracia provincial y que incluso en los momentos en que hubo una mayor correspondencia con la nación, como cuando se creó el Ministerio de Educación en 1949, no se realizaron innovaciones al interior de la estructura institucional. En segundo lugar, indicaremos que durante los primeros cuarenta años, la mayor parte de los máximos responsables fueron egresados de la Escuela Normal de Paraná (ENP) y que si bien, luego se sucedieron algunos abogados, el requisito de título docente constituyó una norma no escrita que se institucionalizó en 1958. Además mostraremos que en Entre Ríos hubo una participación de mujeres superior a la que se ha señalado en estudios para el ámbito nacional y la provincia de Buenos Aires.[3] En tercer lugar, señalaremos que a lo largo de todo el periodo las principales normativas que contribuyeron a sancionar en materia educativa se orientaron a los espacios rurales, pero recién consiguieron extender la cobertura del ciclo primario completo y ampliar la educación provincial a otros niveles a comienzos de la década de 1970, acciones que prontamente se vieron interrumpidas con el golpe de Estado de 1976. A partir del retorno a la democracia, los otros niveles educativos se extenderían en los espacios rurales.

El trabajo se organiza en cuatro apartados que corresponden a diferentes etapas: a) desde la sanción de la Ley de Educación que creaba el CGE hasta la organización del Ministerio; b) la gestión del Ministerio de Educación y su reemplazo por el CGE; c) el periodo en que el CGE funcionó en el marco de una Subsecretaría y –brevemente- de una Secretaría de Educación; y d) desde la restauración del CGE, hasta la sanción de Ley de Educación de 2008 aún vigente.

3 A nivel nacional ocuparon la cartera educativa dos mujeres y en la provincia de Buenos Aires siete, una de ellas, maestra normal, en 1956, las siguientes, a partir del retorno a la democracia. (Rodríguez, 2017; Rodríguez y Petitti, 2018).

El Consejo General de Educación en la provincia (1886-1949)

Dos años después de sancionada la Ley 1420, Entre Ríos se dio su Ley de Educación tomando como base a la Constitución provincial de 1883. Esta normativa establecía como forma de gobierno un CGE con sede en Paraná -a partir de entonces capital de la provincia-, integrado por un presidente y cuatro vocales elegidos por el Poder Ejecutivo (PE) con acuerdo del Senado. Mientras que el mandato del presidente duraba cuatro años, el de los vocales era de dos, y todos podían ser reelegidos. Por otra parte, creaba Consejos Escolares en cada departamento –en ese entonces la provincia estaba dividida en 15- a cargo del gobierno local de las escuelas. Esta ley daba atribuciones técnicas y administrativas a los Consejos Escolares que compartían con el CGE. Cada Consejo nombraba al inspector de distrito -cuyo cargo era el único rentado- y administraba los recursos locales (Ley n. 1303).[4] Ello generó importantes diferenciaciones entre los distintos departamentos en base a su recaudación.

En 1887 se conformó el CGE. Su primer presidente fue Ernesto Bavio, egresado de la ENP con el título de Profesor Normal (1880), quien luego ocuparía el cargo de inspector nacional. Una de sus primeras medidas fue autorizar la creación de 56 edificios de escuelas en las zonas de campaña. En 1889 refería a la necesidad de reformar el carácter descentralizado de la Ley de Educación. Entre 1889 y 1892 lo sucedieron Pedro Arias Arata y Fermín Uzín, ambos egresados de la ENP. La crisis económica de 1890 repercutió en una caída de las recaudaciones, lo cual derivó al año siguiente en el cierre de 49 escuelas públicas que se transformaron en particulares (Mensaje, 1892 y 1994) y el incremento de las escuelas municipales que pasaron de 12 a 34 en 1892, pero disminuyeron a 20 al año siguiente. El periodo de recuperación económica coincidió con el retorno de Bavio (1893-1896). Durante esos años se invirtió en edificación escolar, se saldó lo adeudado a las y los docentes y se planificó la realización de un mapa escolar (Mensaje, 1896).

En 1896 lo sucedió Alejandro Carbó, también egresado de la ENP, quien poco después de asumir sancionó una nueva Ley de Educación (n. 1642) que reformaba a aquella aprobada nueve años antes. Por un lado, dividió a las escuelas en infantiles (hasta segundo grado), elementales (hasta cuarto) y superiores (hasta sexto). Por el otro, produjo algunos cambios en la composición del gobierno de la educación orientados a una mayor centralización: el presidente del CGE sería el director general de escuelas y tendría bajo su dependencia a todos sus empleados, y los inspectores seccionales estarían a cargo de dos inspectores generales nombrados por el CGE.

Además, en 1897 se llevó a cabo un censo escolar que puso en cuestión la información que se había publicado respecto a la cantidad de niñas y niños que asistían a la escuela

4 El art. 67 establecía que "la contribución escolar que produzca cada distrito queda destinada a sufragar los gastos de la educación primaria del mismo y su inversión correspondiente a los Consejos respectivos. También debían establecer según sus recursos nuevas escuelas donde fuera necesaria y preverlas de muebles y demás objetos necesarios (art. 44).

creative commons

(Memoria, 1897). Entre 1898 y 1903, Alejandro Carbó fue sucedido en la presidencia del CGE por Pedro Ramírez, Fermín Uzin (por segunda vez) y Javier Gramajo, todos egresados de la ENP. En ese periodo las principales medidas estuvieron orientadas a realizar el mapa escolar y organizar la oficina de estadística (Mensaje, 1901).

Ahora bien, la mayor centralización del gobierno escolar llegó en 1903 con la reforma constitucional y una nueva Ley de Educación al año siguiente (n. 1.905). Se reemplazó al CGE por una Dirección General de la Enseñanza (cuyo director, nombrado por el PE con acuerdo del Senado, tenía un mandato de cuatro años pudiendo ser reelecto) y un Consejo de Administración -que asesoraba al director general en la administración de las rentas y los fondos- integrado por cuatro vocales: el fiscal de estado, el contador general de la provincia y dos ciudadanos de más de 30 años y de notoria competencia designados por dos años, ***ad honorem***, por el PE con acuerdo de la Cámara de Diputados. Sin embargo, poco después la reforma fue objeto de críticas. Se argumentaba que la orientación técnica en una persona y el manejo de fondos por la administración, generaba inconvenientes ya que "El que tenga misión de dirigir la parte técnica de la instrucción, debe también correr con el manejo de los fondos escolares para la realización de su pensamiento." Además se cuestionaba que la elección de dos de los integrantes (el fiscal y el contador) no se realizaba por su "competencia en materia de educación, sino en razón de funciones completamente distintas que desempeñan en la administración del Estado, anomalía que no puede subsistir más tiempo." (Provincia de Entre Ríos, 1908: 174).

Asimismo, se suprimió a los Consejos Escolares que eran los encargados de calcular el presupuesto escolar en base a las contribuciones de cada sección en la que se dividía el distrito. Por otra parte, centralizó la inspección en una persona dependiente de la Dirección General de la Enseñanza y estableció el título de profesor normal como requisito para acceder al cargo de inspector general.[5] La ley prestaba especial atención a la educación rural.[6] La misma, también era un asunto central para el gobierno nacional que en 1905 sancionó la Ley Láinez que autorizaba al Consejo Nacional de Educación a establecer escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales en las provincias que lo solicitaran.

Durante los seis años que duró esa forma de gobierno centralizada, la dirección General de Enseñanza de Entre Ríos estuvo a cargo de Manuel Antequeda, egresado de la ENP. Sin embargo, esta reforma duró poco tiempo y en 1908 un nuevo arreglo de la Constitución provincial en materia educativa, conllevó la sanción de otra Ley de Educación en 1909 (n. 2215). Así, se volvió a la estructura anterior del CGE, la

5 La Dirección General de la Enseñanza quedó organizada en tres oficinas: Secretaría Técnica, Inspección General y Comisionados Seccionales y Estadística.

6 Ese periodo, se caracterizó por la creación de tres escuelas agropecuarias, una Escuela Normal Rural para varones y una Escuela Hogar para Mujeres y Cursos Temporarios para maestros de escuelas rurales que no tuviesen titulación (Cian, 2020).

Dirección General de Escuelas y Manuel Antequeda pasó a ser director general de escuelas y presidente del CGE (1909-1914).[7] Si bien, también se restituyeron los Consejos Escolares, no recuperaron las atribuciones que tenían previamente a 1903 -y tampoco antes de 1897 - en lo que respecta al gobierno técnico de la educación y el manejo de los recursos. Ello guarda relación con las modificaciones en la definición de la institucionalidad estatal de la provincia que avanzaba hacia una mayor centralización. Por otra parte, se mantuvo el cargo de inspector general centralizado en una sola persona que era nombrada por el PE a propuesta del CGE. Los comisionados seccionales fueron reemplazados por inspectores departamentales que para ocupar sus cargos debían cumplir las mismas exigencias: el título de Maestro Normal y tres (en lugar de cinco) años de servicio en las escuelas públicas. Eran nombrados y removidos por el CGE a propuesta del director. Para ser subinspector de escuelas rurales no era necesario el título de maestro normal nacional, también era válido el de maestro normal provincial, el del CGE o títulos extranjeros (Provincia de Entre Ríos, 1930).

La Ley de educación sancionada en 1909 –que recién sería reformada por otra Ley orgánica en 1958- en su artículo 18 establecía (al igual que la anterior) que las escuelas infantiles enseñaban hasta segundo grado, las elementales hasta cuarto y las superiores hasta sexto, lo cual reducía la obligatoriedad escolar mínima a dos años-.

Durante este periodo, que coincidió con el mandato de Ernesto Bavio como inspector nacional, tuvo lugar un conflicto vinculado al desarrollo de la educación nacional relativo a las escuelas ubicadas en las colonias rusas y judías y al establecimiento de las escuelas Láinez (López, 1999, Carli, 1993). Poco después, se aprobó el reglamento general de Escuelas y el reglamento de oficinas que regulaba el cuerpo de inspectores. Además, se sancionaron leyes para crear recursos especiales con el fin de iniciar obras para dotar a 100 escuelas de edificios apropiados (Mensaje, 1911). También se instituyó una oficina de arquitectura anexa al CGE (ya que hasta entonces la edificación escolar estaba a cargo del Departamento de Obras Públicas) y se crearon dos escuelas flotantes en las Islas del Ibicuy que funcionarían durante cuatro meses en tres puntos de la zona (Mensaje, 1910). En 1910 se llevó a cabo un censo escolar que se proponía corregir los datos del censo nacional de 1909 que indicaban altísimos índices de analfabetismo en la provincia (Ossanna, et. all., 2005; Mensaje 1911). Sin embargo, en 1916 otro censo provincial puso en evidencia los errores de aquel realizado en 1910 (Mensaje 1917). Ello guarda relación con la disminución de la tensión entre la provincia y la nación a partir del ascenso de los gobiernos radicales.

En 1914 las elecciones para acceder al PE provincial en el marco de la Ley Sáenz

7 El presidente del CGE estaría a cargo de Dirección General de Escuelas, compuesta por nueve oficinas: Secretaría General, Inspección General, Inspectores Departamentales, Contaduría, Tesorería, Estadística, Cuerpo Médico Escolar y Oficina Judicial y Boletín del CGE.

Peña dieron por ganadora la fórmula de la UCR. A partir de entonces el gobierno de la educación no volvió a tener una gestión duradera como la de Antequeda y en los 35 años que transcurren entre esa fecha y 1949 -cuando se creó el Ministerio- se sucedieron un total de 25 presidentes del CGE. De ellos, cinco permanecieron menos de un mes y dos tuvieron más de un mandato. En lo que respecta a la titulación, en ese periodo ingresaron los "doctores", sin embargo, su permanencia en el cargo fue menor a la de los profesores. De los 25 presidentes, 12 eran profesores (tres estuvieron menos de un mes) y seis habían egresado de la ENP; 11 tenían el título de doctor (tres estuvieron menos de un mes), de los cuales dos eran egresados de la ENP y uno era profesor universitario; uno era ingeniero y de Pedro Oberti no tenemos datos. Cabe destacar que en 1949 asumió la presidencia del CGE, la primera mujer en ocupar la cartera educativa en el país. La fugacidad en la permanencia en la presidencia del CGE tuvo lugar entre 1918 y 1926 y entre 1930 y 1935. En este último periodo puede explicarse por las dificultades económicas que atravesó la provincia luego de la crisis de 1929. En cambio, entre 1918 y 1926 es posible que se haya debido a las tensiones políticas al interior de las dos gestiones que se sucedieron.

El mandato del maestro egresado de la ENP Alfredo Villalva (1914-1918) se caracterizó por la creación de escuelas particulares llamadas "Escuelas Libres" destinadas a barrios suburbanos y "Escuelas de Familia" dirigidas a las zonas rurales. Según señalaba el propio gobierno, no estaban "sujetas a las severas exigencias de la pedagogía, sino llamadas a disminuir en forma más o menos rápida la ignorancia" (Mensaje 1918: 90). Por otra parte, en 1918 se aprobó una ley que regulaba sobre la formación profesional de los vocales del CGE, estableciendo que uno debía ser abogado con al menos seis años en el ejercicio de la profesión (n.2566). Sin embargo, la medida central de su gestión fue la sanción, en septiembre de 1918, de la Ley de "Nombramiento de Personal Docente" que establecía que los nombramientos del personal docente, directivo y de inspección de las escuelas públicas ser haría en orden de mérito determinado por la categoría del título, concepto personal y servicios profesionales prestados en el país (n. 2545).

Luego de dos interinatos, lo sucedieron Ricardo Poterin y Alcides Uzín, también egresados de la ENP (1919-1922). En ese periodo, las escuelas que sostenía la ***Jewish Colonization Association*** pasaron a depender de la nación. Por su parte, 8 de las 13 escuelas municipales –creadas durante el siglo XIX- fueron trasladadas al CGE debido a "la insuficiencia de los recursos de las comunas para desarrollar una acción educacional vigorosa" (Mensaje 1922: 52). Ese mismo año se aprobaron los planes de estudios y programas sintéticos, que distinguían aquellos utilizados en las escuelas primarias rurales (divididos en escuelas infantiles y elementales), de los que se aplicaban en las urbanas (superiores). Las diferencias no implicaban la introducción de asignaturas específicas, sino el menor desarrollo de los contenidos en las escuelas rurales (Provincia de Entre Ríos, 1930).

Uzin fue reemplazado por dos presidentes interinos con breves mandatos hasta que

asumió al frente de la cartera el Ingeniero Roberto Vanetta (1922-1924). Durante su gestión se creó una Escuela Ambulante, fueron suprimidos los cursos temporarios para maestros rurales y en 1923 se promulgó una ley que aprobaba un plan de Edificación Escolar (n. 2831). Entre 1924 y 1926 se sucedieron tres "doctores" Ramón A. Rodríguez, que estuvo menos de un mes, Cirilo Pintos y César Ramón Castro, estos dos últimos, además, egresados de la ENP. Entre 1926 y 1930 estuvo al frente del CGE el profesor José María Texier, que en 1931 asumiría como vicegobernador. En el mensaje de 1927 afirmaba que la gestión en materia de educación se había visto limitada, debido a que los recursos asignados no eran suficientes para dar respuesta a los reclamos de los vecinos para la creación de nuevas escuelas. Refería a la necesidad de obtener un mayor presupuesto para educación aumentando el porcentaje asignado por contribución rural y modificando la Ley de Herencias (Mensaje, 1927). De todas formas, señalaba que con los recursos –aunque insuficientes- del plan de Edificación Escolar de 1923 (n. 2831), se habían reparado y construido edificios, aunque en el caso de los más grandes tenían dificultades para amueblarlos ya que la ley no regulaba al respecto (Mensaje, 1928).

El golpe de estado de 1930, que en la mayor parte del país implicó la intervención de los gobiernos provinciales, en Entre Ríos significó la continuidad de los radicales antipersonalistas.8 Entre 1930 y 1935 se sucedieron cuatro abogados al frente del CGE: Guillermo Acosta, Juan Ramón Álvarez Prado catedrático universitario y fundador del diario católico La Acción en 1915, Humberto Pietranera, que había sido decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la UNL con sede en Paraná, y Eduardo Ortíz, egresado de la ENP. Los dos últimos fueron quienes más tiempo permanecieron en el cargo.

La falta de recursos para educación se vio agudizada ante la crisis económica. Al igual que en 1890, en 1930 la respuesta del Estado provincial fue reducir los gastos en educación. En 1932 se fijó la edad mínima de admisión de niños y niñas en siete años (Ley n. 2938). En 1933, se reformó la Constitución que en relación a la cartera educativa, amplió la duración de los vocales a cuatro años. La Constitución incorporó un artículo según el cual el Estado fomentaría el establecimiento de escuelas municipales y particulares, contribuyendo al sostenimiento de las mismas, siempre que garantizaran el mínimo de enseñanza oficial. Si bien las privadas pasaron de 126 en 1933 a 153 en 1936, en 1935 cerraron las cuatro escuelas municipales que se mantenían en la provincia. Para ese entonces, en la provincia aún se sentían las consecuencias de la crisis y el mensaje de gobierno refería a la enseñanza pública como "una carga excesivamente onerosa para el estado" y sostenía que "no debe desvincularse a los padres del deber de costear o contribuir, al menos, la preparación

8 En 1929, nueve de los catorce gobernadores respondían al presidente, tres provincias estaban intervenidas, el gobierno de San Luis era liberal y solo Entre Ríos era gobernada por los antipersonalistas (Persello, 2007).

más integral de sus hijos" (Mensaje, 1935).

Entre 1935 y 1939 se desempeñó en la presidencia del CGE el profesor Marcelino Gonzálevez. Hacia 1936 las escuelas ubicadas en zonas rurales seguían brindando apenas uno o dos años de escolarización. Si bien los datos estadísticos hablaban de 619 escuelas provinciales, solo 19 llegaban a sexto grado y 41 hasta cuarto grado (Mensaje, 1937: 43). Durante la gestión de Gonzálevez se comenzaron a proveer de lanchas para los escolares de Islas del Ibicuy y se creó una nueva escuela flotante en el río Uruguay "a la que concurren centenares de niños argentinos que hasta hace poco recibían instrucción escuelas de la república vecina." (Mensaje 1936: 40).

Entre 1939 y 1943, durante el gobierno yrigoyenista de Mihura en la presidencia del CGE estuvo el profesor Filiberto Reula, egresado de la ENP. Durante esos años se sancionó una ley que prohibía en las escuelas particulares la enseñanza de idiomas extranjeros a niños que no hubieran cumplido el ciclo primario e incentivaba la oficialización en incorporación de escuelas particulares (Ley n. 3290) y otra que creaba el Censo escolar permanente (n. 3244), en base a la cual el CGE levantó un censo de niños comprendidos entre los siete y 14 años de edad y organizó un padrón. Asimismo, modificó la Ley de Estabilidad y Escalafón de 1918 con el objetivo de reducir las arbitrariedades en los nombramientos, traslados y ascensos.

El golpe de Estado de 1943 interrumpió 29 años de gobiernos radicales, 80 de educación laica y la concentración de la gestión estatal en los Ministerios de Gobierno y Hacienda.[9] Durante los tres años de intervención el CGE tuvo cinco presidentes: dos profesores (Juan Giménez Medina y José A Della Chiesa), dos "doctores" (Juan Ramón Álvarez Prado y Genaro Groppa) y Pedro Oberti, de quien no tenemos información pero que fue el que más tiempo estuvo en el cargo (1944-1945). En septiembre de 1943, durante la gestión de Álvarez Prado, se cerraron las escuelas de idioma y religión y a partir de la sanción del decreto 18411/43, a fines de diciembre, debió adaptar sus programas a la enseñanza de la Religión Católica en todas sus escuelas. En agosto de 1944 el interventor del CGE dispuso la cesantía de 122 maestros/as judíos/as "una de las medidas más abiertamente antisemitas que se hayan registrado en la historia argentina" (Lvovich, 2003). Poco después el interventor provincial fue remplazado, aunque Oberti continuó en el CGE y los docentes cesanteados fueron incorporados paulatinamente. El último interventor provincial, señalaba en su mensaje que las condiciones educacionales de la provincia, especialmente la instrucción primaria y el alto índice de analfabetismo, lo habían alentado a realizar un plan integral que no pudo implementar por el corto periodo de su gestión (Mensaje, 1945).

Luego de las elecciones de 1946, asumió la gobernación Héctor Maya quien tuvo

9 Si bien la Constitución de 1933 establecía un máximo de tres ministerios, hasta 1943 solo hubo dos: el de Gobierno y el de Hacienda. Así, en 1943, a partir de la creación de un nuevo ministerio, el gobierno de la provincia pasó a integrarse por: Ministerio de Gobierno Justicia e Instrucción Pública (Justicia hasta entonces dependía de Hacienda) Ministerio de Hacienda y Ministerio de Obras Públicas, Comercio e Industria.

dos Directores Generales de Escuela, el profesor Aeranzazú Godoy Labor (1946-1949) y la profesora Ana Corona de Ojeda (1949), la primera mujer en ocupar la cartera.10 En 1947 se sancionó la Ley 3478 que implementaba la enseñanza hasta sexto grado en las escuelas rurales que lo solicitaran (Memoria, 1947: 241) y en 1948 se aprobaron los nuevos planes de estudio que incorporaban trabajo manual en las escuelas suburbanas y enseñanza agropecuaria y manual en las rurales (Boletín, 1948, n. 2.), lo cuales serían reemplazados a fines de 1949 por aquellos diseñados a nivel nacional.

El Ministerio de Educación (1949-1958) y el retorno al CGE (1958-1966)

Durante la gestión de Maya, la reforma de la constitución de Entre Ríos eliminó la limitación del número de ministerios para que fuera definido en una ley orgánica y reemplazó el CGE, la Dirección General de Escuelas y los Consejos Escolares por un Ministerio de Educación. En 1950 se sancionó la Ley de Ministerios (n. 3691) que incorporó la cartera de Educación y la de Salud Pública. Los bienes del CGE quedaron transferidos al fisco de la provincia y el director General de Escuelas y los vocales cesaron en sus cargos. La nueva Constitución declaró la Religión Católica como materia de estudio en todo el ciclo de la educación común, respetando la libertad de conciencia.

Entre 1949 y 1955 se sucedieron tres ministros y una ministra de educación. El abogado Héctor Castagnino ocupó el cargo durante el último año del gobierno de Maya y el profesor Ángel Torrealday (renunció para constituirse en candidato a la vicegobernación de Entre Ríos) y la profesora Ana Emma Bedogni durante la gobernación de Ramón Albariño. Finalmente, el profesor José María Nadal se desempeñó durante la gestión de Felipe Texier. Cabe resaltar que Ana Emma Bedogni –con el antecedente de Ana Corona de Ojeda- fue la primera mujer en el país en ocupar un ministerio. Previamente había ejercido como profesora en el Colegio Nacional y desde 1949 como regente en el Liceo de Señoritas de Paraná. En 1951 se constituyó una comisión con el fin de adaptar los programas de las escuelas rurales de ciclo incompleto y personal reducido, así como las de ciclo completo que acumulaban grados (Memoria, 1951). Durante el gobierno peronista continuó vigente la Ley de Educación de 1909, por lo cual el mínimo de enseñanza oficial variaba entre las escuelas infantiles (segundo grado), las elementales (cuarto) y las superiores (sexto). En 1953 se amplió el ingreso a los seis años en lugar de a los siete que se habían fijado en 1932 y se reformó la Ley de Educación de 1909 al extenderse la obligatoriedad escolar hasta cuarto grado (enseñanza elemental). Sin embargo, dicha medida no llegaba a alcanzar el ciclo primario completo, como sucedió en las provincias de Buenos Aires en 1946, Santa Fe en 1951 y Córdoba en 1954.

La Ley de Ministerios le otorgó la atribución del gobierno de la enseñanza preescolar,

10 Entre 1958 y 1959 ocuparía la Dirección de Enseñanza de la Subsecretaría de Educación.

escolar, secundaria, profesional, de artesanía, de capacitación y de establecimientos carcelarios. Pero no se crearon reparticiones que se encargaran de cada especialidad. Del Ministerio de Educación dependían dos direcciones: Enseñanza (integrada por 1) estadística y personal, 2) cuerpo de inspectores y 3) obligatoriedad escolar y censos permanentes) y Cultura (compuesta por tres museos, el Conservatorio, los parques escolares, la Escuela de Artes Pláticas y cinco escuelas especiales), a las cuales se sumaban cuatro oficinas: mesa de entradas, habilitación, servicio médico escolar y boletín. En 1951 las direcciones quedaron a cargo de dos subsecretarias, se incorporó una asesoría legal y las escuelas especiales pasaron a la Dirección de Enseñanza. En 1952 se creó la Dirección Provincial De Educación Física y en 1953 la Dirección Asistencial de Menores. Ahora bien, a pesar de este incremento de agencias vinculadas con el área educativa, la creación del Ministerio de Educación, a diferencia de lo sucedido en el ámbito nacional y en la provincia de Buenos Aires, no implicó una mayor especialización y jerarquización de las direcciones y oficinas que estaban bajo su dependencia. Con el fin de mejorar la situación de los edificios escolares, en 1952 se sancionó la Ley Duplo (n. 3841) que autorizaba al PE a entregar a las Sociedades Cooperadoras de las Escuelas dependientes del Ministerio de Educación de la Provincia, una suma de dinero equivalente al duplo de lo que éstas poseían con destino a reparaciones, ampliaciones o construcción del local escolar fiscal y con cargo de rendir cuenta.

Luego del derrocamiento del gobierno peronista, durante los tres años que duró la intervención a cargo de Manuel Calderón (1955-1958), el ministerio lo ocupó el profesor Isidro Aurelio Neyra. Durante su gestión se reemplazaron los planes de estudio de la nación (Entre Ríos, Planes de Estudio, 1956). Si bien 1956 se restauró la Constitución de 1933 –que establecía un máximo de tres ministerios- hasta 1958 la política educacional fue dirigida por el Ministerio de Educación en base a la estructura dada por las leyes de presupuestos de gastos (Memoria del Ministerio de Economía, Hacienda y Educación, 1958).

En mayo de 1958 con la asunción del gobierno constitucional de Raúl Uranga se aprobó una Ley que regulaba el gobierno de la educación y reemplazaba la Ley de Educación de 1909 (n. 4065). La principal modificación es la que elevaban la obligatoriedad escolar hasta sexto grado. Por su parte, la organización y dirección técnica y administrativa de la educación primaria, media y especial quedó a cargo del CGE y la Dirección General de Escuelas. A nivel local se restauraron los Consejos Escolares pero sus funciones continuaron siendo propositivas (Boletín, 1963: 24-26). La Dirección General de Escuelas quedó organizada en diez oficinas, sin diferenciación por niveles educativos: Secretaría General, Inspección General de Escuelas, Contaduría, Tesorería, Obligación Escolar y Censo Permanente, Registro de personal y Estadística, Servicio Médico Social Escolar, Asesoría Legal, Patrimonio y Suministro Escolar y Dirección de Arquitectura y Construcciones creada en 1910. Como puede verse, apenas variaban respecto aquellas en las que se organizaba la Dirección

hacia 1909, lo cual parece confirmar que la creación del Ministerio no implicó una especialización y jerarquización de las áreas vinculadas al sistema educativo, sino más bien una modificación en la forma de elección de las autoridades. Durante la transición, entre 1958 y 1959 funcionó una Subsecretaría de Educación dependiente del Ministerio de Economía, Hacienda y Educación, cuyo cargo fue ocupado por Juan de Mata Ibáñez.

Ahora bien, cabe señalar dos modificaciones significativas respecto a la Ley de 1909 para garantizar los altos puestos de la conducción educativa en manos de los docentes. Por un lado, estableció que para ser nombrado presidente o vocal del CGE, además de los requisitos fijados en la constitución, se necesitaba poseer el título profesional de profesor, maestro normal o maestro rural. En el caso de los vocales, además se solicitaba ser docente en actividad en escuelas del CGE, tener al menos diez años de antigüedad y poseer concepto profesional de al menos "Bueno" en los cuatro años previos a la designación. Por otro lado, implicó cambios en la forma de elección de los vocales. Si bien dos continuaban siendo elegidos por el PE con acuerdo del Senado, los otros dos, serían nombrados por el PE a propuesta del personal docente por voto directo, secreto y obligatorio. En enero de 1960 aunque se mantuvieron los requisitos para los dos vocales elegidos por los docentes, se flexibilizaron los requerimientos para los propuestos por el Estado: era suficiente acreditar antecedentes docentes, científicos o culturales (Ley n. 4221). Una vez realizada esta reforma, en julio de 1960 se constituyó el CGE. El mensaje de gobierno refería a que por primera vez los vocales eran elegidos por los docentes.

Entre 1959 y 1966 se sucedieron cuatro presidentes del CGE, de los cuales dos se mantuvieron un tiempo prolongado. Por un lado, Héctor Norberto Guionet (1959-1963) egresado del Colegio Nacional y de la Asociación Educacionista «La Fraternidad» de Concepción del Uruguay, quién fue miembro informante del proyecto de Ley de Educación de 1958. Por otro lado, Oscar Martín Marcó (1964-1966), docente, que luego de las dos breves gestiones entre fines de 1963 y principios de 1964 (Hilario Elias Cáceres y el abogado Raúl Ricardo Trucco), permaneció hasta la intervención militar de 1966.

Una de las principales medidas de Guionet consistió en proyectar la enseñanza sobre cuatro niveles, para poder cumplir la obligatoriedad escolar. El último nivel acreditaba al estudiante una promoción equivalente al sexto grado. Sin embargo, ello no habilitaba el ingreso a la escuela secundaria (Boletín, 1961, 1962 y 1963). Además, se destaca la sanción en 1962 del Estatuto del Docente Entrerriano, la creación de la Escuela Normal para maestras rurales Almafuerte, la organización del Gabinete de Psicometría y la creación de la Inspección de Escuelas Secundarias y Especiales que tenía a su cargo los establecimientos de enseñanza media (Memoria, 1963). En agosto de 1963 el CGE, conjuntamente con representantes del INTA y sus agencias de Extensión en Entre Ríos, resolvió aprobar el Plan Coordinado de Tareas que se aplicaría en las escuelas rurales tendiente a encarar el mejoramiento socio-técnico-

cultural de la población rural.[11] La gestión de Marcó que asumió en 1964 no acordaba con la organización de la enseñanza en las escuelas rurales en cuatro niveles y suspendió el sistema (Boletín, 1964). Por otra parte, en marzo de 1966 y en base a las modificaciones realizadas en el ámbito nacional, el CGE de Entre Ríos suprimió la división de primero inferior y primero superior y los grados pasaron a ser siete, quedando desactualizada la equivalencia entre los niveles (Boletín, 1966, n. 20).

La Subsecretaría y la Secretaría de Educación (1966-1983)

El gobierno de la dictadura autoproclamada Revolución Argentina designó interventor de la provincia de Entre Ríos al brigadier Ricardo Favre (1966-1973).[12] En diciembre de 1966 sin reemplazar al CGE se creó en el Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación un organismo de mayor jerarquía que lo contenía: la Subsecretaria de Educación (Ley n. 4610)[13]. Bajo dependencia de la Subsecretaría de Educación se encontraban el CGE, la Dirección de Enseñanza Privada (creada junto con la Secretaría), el Consejo Provincial del Menor (que luego pasaría a la Subsecretaría de Salud Pública) y la Dirección de Cultura. Entre 1966 y 1973 estuvo a cargo de la Subsecretaría de Educación el Profesor Máximo Carlos Pedrazzoli. En cambio, el CGE fue mucho más inestable y durante esos años se sucedieron cinco presidentes: los profesores Juan Carlos Robín, Manuel Regio Alarcón, Elias Agustín Stang y Alberto Ernesto Gabriel Vera y la profesora María Victoria Díaz de Vivar Gutiérrez Morel. Asimismo, entre 1967 y 1968 intervino el CGE el profesor Vicente Vignovezky.

En 1968 el PE sancionó la Ley Orgánica sobre el Ordenamiento de la administración educativa (n. 4726) que reemplazó la de 1958. Dicha norma creó dependientes de la Subsecretaría de Educación la Dirección de Enseñanza Media, Especial y Superior; el Departamento de Asistencia Escolar; el Jurado de Concursos y el Tribunal de Disciplina. La Dirección de Enseñanza Media, Especial y Superior, que comenzó a funcionar en 1969 tomó las escuelas secundarias del CGE, la escuela de Música y la Escuela de Artes Visuales de la Dirección de Cultura, la Dirección de Servicio Social y dos bachilleratos rurales. De esta forma el CGE quedó a cargo de la ejecución y dirección técnico administrativa de la enseñanza primaria, preescolar y diferenciada. A su vez la Ley 4726 reorganizó las oficinas de la Dirección General de Escuelas, estableciéndose jerarquías al interior de cada una de ellas. De hecho, en el marco del Plan de Mediano Plazo (1968-1972), se publicaron una serie de organigramas

11 Tenía como antecedente el Seminario de Extensión Rio Tercero realizado en Córdoba en 1962 en el cual se analizó la labor de la escuela rural y su trabajo comunitario en coordinación con INTA.

12 Entre Ríos y Formosa fueron las únicas provincias que tuvieron un solo interventor en ese periodo.

13 En 1969 se reformó la Ley de Ministerios (n. 4837) la cual establecía que a pesar de que la Constitución limitaba el número de ministerios a tres, "razones de orden, organización y funcionamiento" autorizaban un mayor número de ellos. Así, la subsecretaría de Educación pasó a depender del Ministerio de Bienestar Social y Educación.

ilustrativos de esa reforma.

El CGE mantenía las funciones normativas y las ejecutivas se concentraban en su presidente que era a la vez el director general de escuelas. Al igual que en la Ley de 1958 el presidente del CGE era elegido por el PE con acuerdo del Senado, duraba cuatro años y debía tener antecedentes docentes –pero no especificaba titulación. Del mismo modo, dos consejeros continuaban siendo nombrados a propuesta del personal docente mediante voto directo y requerían título docente y antigüedad mínima de 10 años. El tercero era propuesto por los consejos escolares departamentales en calidad de padres de familia y el cuarto por las entidades representativas de la producción, la industria y el comercio. La norma incorporaba un artículo por el cual el CGE podía ser intervenido por un plazo no mayor de un año.

En el marco de los objetivos relacionados con una lógica panificadora y descentralizadora de la experiencia militar iniciada en 1966, la Ley n. 4726 creó la Dirección Departamental de Escuelas. Cada Departamental tendría sede en cada cabecera de departamento y asistiría a los Consejos Escolares que funcionarían en base a la Constitución de 1933. El gobierno la presentaba como "una estructura más ágil, más ejecutiva y operativamente funcional" (Mensaje 1968). Las Direcciones Departamentales quedaban a cargo de la supervisión técnica y administrativa de los establecimientos educacionales del CGE, dependían del mismo y mantenían relación directa con las tres direcciones que dependían de la Dirección General de Escuelas: Dirección de Enseñanza, la Dirección de Administración y la Dirección Contable. Estaban integradas por un director departamental de escuelas, un Departamento de Supervisores, un Departamento Administrativo y un Consejo Escolar Departamental.

En lo que respecta a las principales políticas implementadas, entre 1968 y 1969, se llevaron a cabo dos experiencias piloto. Una con los primeros grados de 43 escuelas urbanas y suburbanas para disminuir repeticiones. Otra con los quintos, sextos y séptimos grados de seis escuelas ubicadas en espacios rurales, con el objetivo de vincular la enseñanza al medio incluyendo en los programas materias agropecuarias. Además, se crearon cargos docentes en los diferentes niveles, centros de capacitación, una escuela agrotécnica bajo el régimen de alternancia, se reestructuró la supervisión escolar, se reajustaron las subinspecciones a los límites departamentales, se sustanciaron concursos para docentes de enseñanza media, superior y especial y se hizo una experiencia en 15 establecimientos para implementar la Escuela Intermedia. En 1969, con el traspaso de la formación docente del nivel medio al terciario, las dos Escuelas Normales provinciales se transformaron en Escuelas de Magisterio Superior, los cuatro años del nivel medio se convirtieron en bachilleratos rurales y se organizó un plan de ordenamiento de los institutos de formación docente a nivel terciario.

En las elecciones de 1973, luego de 18 años de proscripción del peronismo, asumió el candidato Tomas Cresto. En el marco de la reforma de la Ley de Ministerios (Ley n. 4837), se retomó la estructura de tres ministerios y se habilitó la creación por decreto de Secretarías de Estado o Subsecretarías (Ley n. 5413). Así, en 1974 se creó

la Secretaría de Estado de Cultura y Educación que tenía a su cargo el CGE y la Subsecretaría de Cultura y Educación (Mensaje, 1974). Esta última quedó integrada por cuatro direcciones: de Cultura, de Enseñanza Media Especial y Superior, de Enseñanza Privada y de Servicios Educativos. Entre 1973 y 1976 ocuparon la presidencia del CGE por un breve periodo Ilda Saccone de Martínez, la sucedió Alicia Podestá de Santos[14] y finalmente el profesor Roberto Gregorio Morán como presidente del órgano colegiado. Durante este periodo se llevó a cabo el arreglo y refacción de escuelas de la provincia mediante la entrega de subsidios a las cooperadoras escolares, así como la reparación de las lanchas afectadas al transporte de escolares en las Islas del Ibicuy. Asimismo, se fundaron secciones de jardín de infantes en algunos departamentos y se otorgaron subsidios para la "copa de leche" con el fin de "atacar la desnutrición de la población escolar" (Mensaje, 1974: 24). En materia de enseñanza media se crearon escuelas y se implementaron nuevas modalidades. Los establecimientos de enseñanza media pasaron de 22 en 1973 a 40 en 1975 y los comedores escolares de 33 a 278, se otorgaron becas, se inauguraron 107 escuelas nuevas, se refaccionaron y ampliaron 403 locales escolares y se refaccionaron a nuevo 280 escuelas (Mensajes, 1973, 1974, 1975).

Estas acciones se vieron súbitamente interrumpidas con el golpe de Estado de 1976. Durante la última dictadura militar el gobierno de la provincia estuvo en manos de seis interventores, los primeros cuatro militares y los dos últimos civiles. En la Secretaria de Estado Cultura y Educación se nombró al Teniente Coronel Luis Levin, de profesión médico, que la vez fue designado interventor del CGE. Luego en la presidencia del CGE se desempeñaron tres mujeres. En junio de 1976 ocupó la presidencia Alida Leonor Palomeque y fueron nombrados por decreto los integrantes del Consejo.[15]

Entre junio y agosto de 1978 se concretó la transferencia de las escuelas primarias que dependían de la nación y al concluir el traslado el interventor a cargo del gobierno de la provincia Rubén Di Bello fue reemplazado por Enrique Aguirre (1978-1981) y Leonor Palomeque presentó su renuncia. El CGE continuó con la organización interna que fijaba Ley de 1968 (n. 4726) (Salamone, 1983), pero la norma fue modificada para ampliar el periodo de intervención. En 1978, María Olga del Azar de De Guisto fue designada interventora y María Angélica Rauch de Rivas se desempeñó en la Dirección de Enseñanza que dependía del CGE (1978-1981). En 1981, el reemplazo de Carlos Aguirre por Jorge Washington Ferreira en la intervención de la provincia implicó la sustitución en el CGE de Olga del Azar de Di Guisto por Angélica Rauch de Rivas (1981-1983). Angélica Rauch de Rivas fue subregente (1972-1973) y regente (1973-1979) de la Escuela Normal Superior José María Torres y Olga del Azar de Di

14 No tenemos datos sobre su profesión, posiblemente hayan sido docentes.

15 Uno de cuyos miembros era Ilda Saccone de Martínez, quien fue presidenta del CGE durante los primeros meses del gobierno de Cresto.

Guisto fue subregente entre 1973 y 1978. Luego de desempeñarse en el CGE volverían a ocupar sus anteriores cargos, la primera de manera interina hasta 1991 y la segunda hasta 1983.La Secretaría, en cambio, fue mucho más inestable y durante los dos primeros años, que coincidieron con la transferencia de las Escuelas primarias nacionales a la provincia, sucedieron a Levin tres secretarios de cultura y educación: el Mayor de Aeronáutica Raúl Enrique Cagnani, el Capitán de Aeronáutica Ramón Pastor Vivas y el Comodoro D. Octavio José García Mira.

Entre Ríos, al igual que las demás provincias, debió hacerse cargo de las escuelas nacionales, lo que implicó el desfinanciamiento y el cierre de algunos establecimientos (Petitti, 2020). En diciembre de 1978 el interventor anunciaba una acción orientada al "mejoramiento de su maltrecha infraestructura" y a la realización de tareas administrativas para la "homogeneización de la situación" de los docentes en toda la provincia. Asimismo, notificaba la asignación de un crédito del BID, por el cual le correspondía a Entre Ríos un monto de 6 millones de dólares que se invertirán en infraestructura escolar en cuatro departamentos del norte de la provincia (Entre Ríos, 1979: 13). El Programa comenzó a implementarse en 1981 y continuó hasta inicios de la década de 1990 (Petitti, 2020a).

El gobierno educativo entre la restauración del CGE y Ley de Educación de 2008

Con el retorno a la democracia, Sergio Montiel asumió el gobierno de la provincia. Durante su gestión, se eliminó la Secretaría de Educación y Cultura, la Dirección de Cultura pasó a la Subsecretaría de gobierno y el CGE quedó a cargo de todos los niveles educativos, comunicándose con el PE a través del Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación. Así, después de 17 años de depender de una Subsecretaría -y por un breve periodo de una Secretaría-, el CGE volvía a ser la máxima autoridad en materia educativa concentrando atribuciones sobre todos los niveles y modalidades que se habían ampliado entre 1966 y 1976. El mensaje de gobierno de 1985 en materia de educación, comenzaba manifestando que "la conducción de la educación ha quedado exclusivamente en manos del CGE y éste exclusivamente en manos de docentes" (Entre Ríos, 1985: 59). Si bien en la práctica, desde diciembre de 1983 se dio este funcionamiento, la legislación aprobada en 1968 no fue modificada hasta 1986 (Ley n. 7711). Al igual que aquella Ley de Educación sancionada un siglo atrás, la Ley n. 7711 establecía que el CGE estaría conducido por un director General que ejercería la presidencia y cuatro vocales que duraban cuatro años en su función. Tres serían nombrados por el PE con acuerdo del Senado, y uno –a diferencia de los dos que estipulaba la Ley de 1968- por el PE a propuesta del personal docente que lo elegía por medio del sufragio directo y obligatorio.

A diferencia de la Ley de 1968 que requería para ser presidente del CGE antecedentes docentes pero no refería a la titulación ni al concepto, la Ley de 1986 fijaba entre las exigencias para ser miembro del CGE: poseer título de Profesor, Maestros Normal o Maestro Normal Rural y tener concepto profesional no inferior a "Muy Bueno"

durante los tres años inmediatos anteriores a la designación. Además, organizaba la estructura de la Dirección General de Escuelas teniendo en cuenta las modalidades y niveles educativos. Así, estaría a cargo de una Secretaría General, un Departamento de Control de Gestión y Auditoría interna y 10 direcciones: Administración; Planeamiento Educativo; Bibliotecas Escolares; Inicial; Primaria; Media y Artística; Superior; Adultos; Especial y Privada. Las Direcciones Departamentales creadas por la Ley de 1968 continuaron vigentes, pero fueron denominadas "Jefaturas departamentales" las cuales articulaban con los Consejos Escolares de Distrito que se regían por la Constitución vigente de 1933. Al describirse las tareas de las provincias en materia de regionalización, entre 1983 y 1984, en relación a Entre Ríos se destacó la creación de las direcciones departamentales que databa de 1968.[16]

Entre 1983 y 1987, se desempeñó en la presidencia del CGE el profesor Felipe Ascúa, quien había sido director de la Escuela Normal Rural Alberdi. Durante su gestión se realizaron nuevos concursos: se resolvió la situación jubilatoria de los docentes nacionales transferidos a la provincia; se impulsó la enseñanza especial e inicial; se continuó implementando el Programa EMER; se aprobó la realización del Programa Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico Agropecuaria (EMETA); se llevaron a cabo acciones de perfeccionamiento docente; la provincia participó de las reuniones del Proyecto Principal UNESCO y de la mesa directiva del Taller Nacional de Regionalización Educativa; se realizó una reforma curricular y se expandió la educación de adultos y privada. Con la asunción del gobierno peronista de Jorge Busti en la provincia, lo reemplazó en la presidencia del CGE la maestra normal y profesora en Ciencias de la Educación Graciela Bar (1987-1991). En ese periodo se crearon establecimientos en los diferentes niveles los cuales fueron acompañados por nuevos cargos docentes y el incremento de las horas cátedras y se implementó un programa de estimulación temprana. Por otra parte, "se efectivizó una política de descentralización y regionalización en lo administrativo y pedagógico" y las cooperadoras participaron en la construcción, ampliación y refacción de obras escolares. En las zonas rurales, se continuó con las actividades de los programas EMER y EMETA, al menos hasta 1992.

En 1991 fue creada la Secretaría de Educación y Cultura de Entre Ríos, donde fue designado el abogado Juan Llorens (1991-1993). La Secretaría contenía al CGE, y fue creada con el objetivo de recibir los establecimientos educativos no universitarios y las escuelas medias que dependían de la Nación y que fueron transferidos a las provincias a finales de 1991 a través de la Ley de Transferencia n. 24.049. Con la creación de la Secretaría, el CGE que hasta entonces gestionaba todos los niveles, quedó a cargo de las escuelas de nivel primario y estuvo bajo la presidencia de Teresa

16 "A los efectos de la regionalización educativa, la provincia de Entre Ríos ha regionalizado la administración de su educación primaria, haciendo coincidir a tales efectos las subregiones con la división política administrativa de su territorio, o sea los departamentos." Ver La Regionalización en la República Argentina. Tomo IV Región NEA. 1984.

Ferrari de Grand. Florencia Mezzadra, en base a una serie de entrevistas, señala que la creación de esa estructura, más que para recibir los establecimientos educativos de la nación, fue "un gesto hacia la Iglesia Católica: se nombró secretario de educación al entonces ex presidente del partido Demócrata Cristiano, Juan Antonio Llorens, quien no podía presidir el CGE por no ser docente." (2003: 21-22). Ello, se vincula con lo sucedido en el ámbito nacional, donde en la década de 1990 se aprobó la Ley Federal de Educación que fue elogiada por la prensa católica (Rodríguez, 2017). Cabe señalar que Entre Ríos desde 1886 hasta la actualidad estableció en sus leyes de educación el carácter laico de la misma, con la excepción de aquella vigente entre 1986 y 1999 (n. 7111) que no hizo mención a la laicidad (Rodríguez, 2018).

En 1993 Llorens fue reemplazado en la Secretaría de Educación y Cultura por la presidenta del CGE Ferrari de Grand (1991-1994). El profesor en Ciencias de la Educación Hugo País, quien la sucedió (1995), también ocupó ambos cargos y durante su gestión se suprimió la Secretaría. Así, el CGE quedó nuevamente como el único responsable de gestionar el sistema educativo provincial en todos sus niveles. En 1992 el EMER y el EMETA dejaron de tener un espacio en el CGE, pero dicha experiencia fue capitalizada para crear en 1994 una unidad especial para proyectos con inversión externa. Ese mismo año se implementó el Programa "Educación para el trabajo y la producción".

En la gestión de la psicopedagoga y docente universitaria Blanca Osuna (1995-1999) se implementó la Ley Federal del Educación y se comenzó a ejecutar el Programa Social Educativo (Entre Ríos, 1996: 40-42). En lo que respecta a las zonas rurales, en el marco del Proyecto 7 se eligieron seis departamentos para realizar una prueba piloto entre 1997 y 1998 que diera inicio al proceso de creación del tercer ciclo de la EGB, que en 1999 que se extendió a todo el territorio entrerriano, estableciendo la obligatoriedad de los diseños curriculares elaborados en la provincia (Provincia de Entre Ríos, CGE Resolución 2860/98).

Durante el gobierno de la Alianza (1999-2003) fueron nombrados en la presidencia del CGE los profesores Celomar Argachá (1999-2002) y Carlos Gatto (2003). Una medida central en materia educativa durante este periodo fue la creación a través de la Ley n. 9250 de la Universidad Autónoma de Entre Ríos a partir de la transferencia de 28 de los 65 institutos terciarios existentes en ese entonces. Al año siguiente, se sancionó una Ley de Educación que se adaptaba a la Ley Federal (n. 9330) y que derogó aquella de 1986.[17]

De acuerdo con la nueva legislación, el tercer ciclo de EGB correspondía a la Escuela Intermedia, la cual fue concebida como una unidad educativa independiente de la

17 La misma estructuró el sistema educativo en los siguientes niveles: inicial, Educación General Básica primaria de seis años y Educación General Básica Intermedia de tres años y educación Polimodal de tres y cuatro años y extendió la obligatoriedad a los nueve años de la educación básica. A ello se sumaban los servicios educativos para Adultos y Especiales y los Servicios Educativos en la zona rural adecuados a los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo.

Educación General Básica Primaria (primer y segundo ciclo) y el nivel polimodal (en sus distintas modalidades y orientaciones). Se mantuvo el requisito de título docente pero se dejó de referir al concepto como requisito. Respecto a los Consejos Escolares de Distrito, alejándose de la constitución de 1933 vigente, instituyó que habría uno por institución educativa, integrado por padres o tutores de alumnos y vecinos que así lo desearan. Durante el gobierno de Busti (2003-2007) la presidencia del CGE fue más inestable. Luego de que ocuparan el cargo José Turriani y Lucía Haidar, fue nombrado por segunda vez Oreste Ascúa y reemplazado tiempo después por Jorge Kerz.

En 2008, durante la gobernación de Uribarri, se reformó la Constitución sancionada en 1933. La nueva carta, adaptaba lo establecido respecto a la educación en base a la Ley de Educación Nacional de 2006. Así, entiende la educación como un derecho humano fundamental, extiende su obligatoriedad desde el nivel inicial (sala de cinco) hasta el nivel medio completo y garantiza a los habitantes la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia, el reingreso y el egreso en todos los niveles obligatorios. En lo que respecta al gobierno de la educación no presentó diferencias respecto a la Constitución anterior. Poco después sancionó una nueva Ley de Educación (n. 9890) que derogó la hasta entonces vigente (n. 9330) adaptándola a las nuevas normativas. La cartera educativa continuó confiada a un CGE con similar composición y forma de elección que en la legislación anterior. El título docente, siguió siendo la condición para ocupar esos cargos, agregándose el requisito de diez años de ejercicio en cualquier modalidad.

Además, establecía que cada departamento tendría un consejo departamental de educación, en forma honoraria, con participación de la comunidad educativa, los municipios y comunas (Art 266). Por otra parte, el CGE, autónomo en sus funciones, organizaría y dirigiría técnica y administrativamente la educación en los diferentes niveles (Inicial, Primaria, Secundaria y Superior) y modalidades del sistema educativo provincial (Técnico Profesional; Especial; de Jóvenes y Adultos; Artística; Rural y de Islas, Intercultural Bilingüe; en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria).

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo hemos visto que durante la mayor parte del periodo estudiado no hubo intención por parte de las burocracias provinciales de reemplazar al CGE ni de modificar su composición. De hecho, la Ley de 2008 establece la misma estructura que aquella sancionada en 1886: el gobierno de la educación en manos de un presidente del CGE y cuatro vocales elegidos por el gobernador con acuerdo del senado. Las excepciones se dieron entre 1903 y 1909 en que fue reemplazado por una Dirección General de Enseñanza y entre 1949 y 1958 cuando fue sustituido por un Ministerio de Educación. La creación del Ministerio de Educación tuvo lugar como resultado de la reforma constitucional de 1949, pero previamente a su creación no existió ningún en la legislatura ningún proyecto o demanda que lo propusiera

y una vez restaurada la constitución de 1933 y concluida la intervención militar (1958) se volvió a instaurar el CGE. A ello cabe agregar que entre 1914 y 1943 y exceptuando un periodo de intervención entre 1958 y 1966, los gobiernos radicales tuvieron una postura tendiente a reducir el número de ministerios. Entre 1966 y 1974 el CGE estuvo subordinado a una Subsecretaría, conservando el nivel primario y pre-primario. Durante los primeros años se crearon nuevas reparticiones orientadas a la especialización de las áreas de enseñanza privada y enseñanza media. Posteriormente la educación estuvo a cargo de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación (1974-1978) y posteriormente de la Secretaría de Educación y Cultura (1978-1983). Con el retorno a la democracia, el reintegro del gobierno de la educación al CGE y el requisito del ejercicio de la docencia para ocupar la presidencia del CGE fueron los principales logros resaltados por el gobierno. En efecto, el nuevo intento de crear una Secretaría en los años de 1990 tuvo muy corta duración.

En segundo lugar, hemos visto que los máximos responsables fueron docentes y con una participación de mujeres superior a la que se ha señalado en estudios para el ámbito nacional y la provincia de Buenos Aires. Consideramos que esta mayor participación encuentra una explicación en el crecimiento de la visibilidad y el protagonismo que adquirieron las mujeres debido a la centralidad que ocupó el requisito del título docente para acceder a las vocalías y a la presidencia del CGE. Ello a su vez guarda relación con los vínculos que se tejieron en la convivencia cotidiana entre la ENP y el CGE. Desde la asunción del primer presidente del CGE en 1887 hasta la creación de Ministerio en 1949 se sucedieron 32 directores generales de escuela. El periodo de mayor estabilidad fue el previo a 1914. De los 32, tenían el título de profesor 18 y 13 habían egresado de la ENP, 11 tenían el título de doctor (tres de los cuales eran egresados de la ENP), uno el de ingeniero y hay dos de quienes no tenemos datos. Más allá de la mayoría numérica, los profesores fueron quienes más permanecieron en el cargo. De los cinco ministros/as de educación (1949-1958) que tuvo la provincia cuatro fueron profesores/as.

Luego de un año de transición, en 1959 se restauró el CGE que durante el periodo 1966-1983 dependió de la Subsecretaría de Educación (1966-1974), de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación (1947-1978) y de la Subsecretaría de Cultura y Educación (1978-1983). Entre 1959 y 1983 se sucedieron 17 presidentes de los cuales seis fueron mujeres. A partir de 1958 y hasta 1968 fue requisito para ocupar la presidencia del CGE poseer título docente. En esos diez años se sucedieron siete presidentes del CGE, todos varones, un doctor, cuatro docentes y dos personas más de las que no tenemos datos. La reforma de la Ley en 1968 modificó el requerimiento para ser presidente del CGE y solicitó contar con antecedentes docentes sin referir a la titulación. De las diez personas que presidieron en CGE entre 1969 y 1983, cinco fueron mujeres, de las cuales no tenemos datos sobre su formación, cuatro fueron profesores y uno teniente coronel y médico. Entre 1983 y 2008 se sucedieron 12 funcionarios al frente del CGE, todos con título docente, siete varones y cinco mujeres. Las leyes de 1986,

2001 y 2008 establecieron entre los requisitos para ejercer la presidencia del CGE tener título docente. En 1986 además se pidió tener concepto profesional no inferior a "Muy Bueno" durante los tres años inmediatos anteriores a la designación, la ley de 2001 solo refiere a la titulación y desde 2008 se solicita tener diez años de ejercicio en cualquier modalidad.

En lo que respecta a la participación de mujeres en la cartera educativa, Entre Ríos, fue la primera en tener en ese cargo a una mujer, con la asunción de Ana Corona de Ojeda en la presidencia del CGE y luego de Ana Emma Lucía Bedogni de Basaldúa cuando adquirió la jerarquía de Ministerio. Hasta el año 2008, un total de 13 mujeres ocuparon ese cargo, las primeras dos durante los gobiernos peronistas, una durante la intervención de Favre, dos durante el gobierno peronista de Cresto, tres durante la última dictadura militar y cinco entre el retorno a la democracia y el año 2008.

En tercer lugar, nos propusimos mostrar que las normativas en materia educativa más destacadas por las diferentes gestiones fueron las orientadas a los espacios rurales: a través de la creación de escuelas agropecuarias, dos Escuelas Normales Rurales (1904 y 1962), escuelas flotantes, vínculos con el INTA y diferenciación en los planes de estudio de las escuelas ubicadas en espacios rurales (1921, 1948). A pesar de ese acento puesto en la educación rural, hemos visto que, si bien durante el peronismo la obligatoriedad se amplió en varias provincias, en Entre Ríos solo consiguió extender hasta cuarto grado en 1953. La provincia sancionó la normativa que extendía la cobertura escolar primaria completa en las zonas rurales recién en 1958, ante las presiones de UNESCO. Para pasar del texto de la norma a la práctica, se implementó un sistema por niveles que no habilitaba el ingreso a al nivel medio.

Por otra parte, señalamos que durante el gobierno de Favre la jerarquización y especialización de las áreas correspondientes al gobierno de la educación a partir de la creación de la Secretaría, permitió una mayor definición de las áreas y la jerarquización de la Dirección General de Escuelas. De esta forma, durante el gobierno democrático de Cresto se avanzó en la incorporación de los niveles inicial, medio y superior en las zonas urbanas. Así, la educación común pasó de ser el eje a conformar sólo una parte, bien que sustantiva, dentro de una estructura mayor. Sin embargo, dicha experiencia se vio durante afectada durante la última dictadura militar y el gobierno democrático que asumió a fines de 1983 encontró a la provincia en una difícil situación en materia educativa. A partir de fines de la década de 1990 los niveles inicial y medio comenzaron a extender su cobertura en a los espacios rurales.

En suma, en este trabajo hemos hecho referencia a la permanencia del CGE en el largo plazo, más allá de algunos momentos que resultaron excepcionales y se debieron a una mayor influencia del gobierno nacional. Consideramos que esta persistencia se explica por las dificultades para generar transformaciones de aquellos formatos que ganan legitimidad por su antigüedad. Pero también, ese cuerpo colegiado, fue transformando su composición permitiendo incluir sectores diversos y posibilitando

la participación de los docentes en su elección. Asimismo, sostenemos que la propia presencia de docentes en su composición se convirtió en una regla no escrita que se institucionalizó con el tiempo, lo cual además constituye el resultado de "una fuerza inercial" en la "representación" sobre el cargo y su ejercicio.

Cuadro 1. Cambios en la denominación de la cartera educativa de la provincia de Entre Ríos

Períodos	Reformas Constit.	Legislación	Denominación de la cartera
1886-1949	1883 1903 1908 1933	1886 Ley de Educación (n. 1303)	Consejo General de Educación
		1897 Ley de Educación (n. 1642)	Consejo General de Educación y Dirección General de Escuelas
		1903 Ley de Educación (n. 1905)	Dirección General de la Enseñanza y Consejo de Administración
		1909 Ley de Educación (n. 2215).	Consejo General de Educación y Dirección General de Escuelas
1949-1958	1949 1956 (1933)	1950 Ley Orgánica de los Ministerios (n. 3691)	Ministerio de Educación
1958-1966	1933	1958 Creando el Consejo de Educación (n. 4065). 1960 Modificando la Ley n. 4065 (Ley n. 4221)	Subsecretaría de Educación (1958-1959) Dirección General de Escuelas (1959-1966) y Consejo General de Educación (1960-1966)
1966-1983	1933	1966 Creación de la Subsecretaría de Educación (n. 4610) 1968 Ordenamiento de la Administración Educativa (n. 4726) 1974 Estructura de los Ministerios (decreto 635) 1978 Ley de Ministerios (n. 6286)	Subsecretaría de Educación (1966-1974) Secretaría de Estado de Cultura y Educación (1974-1978) Secretaría de Educación y Cultura (1978-1983)
1983-2008	1933 2008	1986 Ley de Educación (Ley n. 7711). 2001 Ley de Educación (n. 9330) 2008 Ley de Educación (n. 9890)	Consejo General de Educación y dirección General de Escuelas (1983-1991; 1995-2008) Secretaría de Educación (1991-1995)

Fuente: Elaboración propia en base a legislación educativa.

Bibliografía

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (editores) (2010). Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Carli, S. (1993). Modernidad, diversidad cultural y democracia en la historia educativa entrerriana. 1883-1930. En A. Puiggrós (direc). ***La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales. Colección: Historia de la Educación en la Argentina***, Tomo IV. (185-238). Buenos Aires: Galerna.

Centanni, A. (2020). "La conformación y configuración de la burocracia educativa y la profesionalización del magisterio en la provincia de Jujuy (1840-1920)" (Tesis de Doctorado). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

Cian, J. (2020). Institucionalización de la enseñanza agrotécnica y normal rural en Entre Ríos, Argentina (1894-1930). (Tesis de Doctorado). Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná.

De Miguel, A. (1997). "La nueva configuración del campo profesional, las transformaciones en el sujeto pedagógico y el retorno de la didáctica, en la historia del discurso pedagógico de Entre Ríos (1930-1966)." En A. Puiggrós, ***La educación en las provincias, 1945-1986***. (pp. 97-165). Buenos Aires: Galerna.

Di Liscia, M. y Soprano, G. (eds.). (2017). ***Burocracias estatales: Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX).*** Rosario: Universidad Nacional de La Pampa / Prohistoria.

Escudé, C. (1990). ***El fracaso del proyecto argentino. Educación e ideología,*** Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella.

González Leandri, R. (2001). "La elite profesional docente como fracción intelectual subordinada. Argentina: 1852-1900", ***Anuario de Estudios Americanos,*** 2, pp. 513-535.

Gutiérrez, T. (2007). Políticas de orientación agrícola y pedagogía normalista. Entre Ríos, Argentina, 1900.1920", en ***Perfiles Educativos***, año/vol. XXIX, núm. 117, pp. 85-110, Universidad Nacional Autónoma de México.

Gutiérrez, T. (2019). Educación agrícola/educación rural en Entre Ríos, Argentina. Continuidad y cambio (1930-1943). ***Revista Encuentros Latinoamericanos***, segunda época, 3 (1), pp. 194–217.

López, M. del P. (1999). La educación de los rusos judíos y alemanes del Volga en Entre Ríos. En A. Ascolani (comp.) ***La educación en Argentina, Estudios de Historia.*** Rosario: Ediciones del Arca.

López, M. del P. (2009). ***La versión y/o versiones escolares de la historia. Entre Ríos, 1887-1914***. (pp. 71-83). Paraná, Universidad Nacional de Entre Ríos.

Lvovich, D. (2003). ***Nacionalismo y antisemitismo en la Argentina.*** Buenos Aires: Javier Vergara.

Marengo, R. (1991). "Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación", en Puiggrós, A. –compiladora- ***Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*** (71-176). Buenos Aires: Galerna.

Mayer, S. (2014). ***Educación Rural, Inmigración y Relaciones Sociales. Dos procesos de colonización agrícola en la provincia de Entre Ríos***. Buenos Aires: La Colmena.

Mezzadra, F. (2003). "Provincia de Entre Ríos. Versión definitiva" En R. Axel ***Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas***. Córdoba: CIPPEC.

Ossanna, E., ***et. all.*** (2005). "Historia de la educación en Entre Ríos: quiénes leen, qué leen y cómo leen los entrerrianos en las primeras décadas del siglo XX" ***Revista Ciencia, docencia y tecnología***, XVI (30), pp. 91-111.

Persello, V. (2007). ***Historia del radicalismo***. Buenos Aires: Edhasa.

Petitti, M. (2020). La transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias durante la última dictadura militar en Argentina (Entre Ríos, 1976-1978) ***Revista História da Educação;*** 24, pp. 1-31.

Petitti, M. (2020a). "Estado, políticas públicas y funcionarios en un contexto de transformaciones políticas: El EMER en la provincia de Entre Ríos (1978-1992)." ***Población y Sociedad***, 27, pp. 89-113***.***

Provincia de Entre Ríos (1908). Cámara de diputados. Diario de sesiones.

Provincia de Entre Ríos (1930). Recopilación de leyes. Tomo V. Enseñanza Pública.

Provincia de Entre Ríos (varios años). Memorias del Ministerio de Educación, Paraná.

Provincia de Entre Ríos (varios años). Memorias del Ministerio de Gobierno, Paraná.

Provincia de Entre Ríos (varios años). Mensaje del gobernador leído ante la Asamblea Legislativa, Paraná.

Provincia de Entre Ríos. Consejo General de Educación (varios años). Boletín del Consejo General de Educación, Paraná.

Rodríguez L. (2017). "Los ministros de educación en Argentina (1854-2015): análisis de los perfiles profesionales de las elites políticas." ***História da Educação,*** 21 (51) p. 397-417.

Rodríguez, L. (2018) "Enseñanza religiosa y educación laica en las escuelas públicas de

Argentina (1884 a 2015)." ***Prohistoria***; 21 (30), pp. 183-206.

Rodríguez, L. y Petitti, M. (2018) "Estado, política y educación en la provincia de Buenos Aires: trayectorias de los directores generales y ministros (1875-2015)." ***Anuario de la Historia de la Educación***; 18, pp. 42 – 65.

Rodríguez, L. y Petitti, M. (2021). ***Historia de la Escuela Normal de Paraná (1871-1969)***. La Plata: Teseo Press.

Salamone, J. C. (1983). ***Cien años del Consejo General de Educación 1883-1983.*** Paraná, Editorial Escolar.

Soprano, G. (2007). "Del Estado en singular al Estado en plural: contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina". ***Cuestiones de Sociología***, nº 4, pp. 19-48.

Las primeras Escuelas Normales de la provincia de Buenos Aires (Mercedes, Azul, Dolores, San Nicolás y La Plata): el arribo de una burocracia nacional a las ciudades del interior (1887-1920)

The first Normal Schools of the province of Buenos Aires (Mercedes, Azul, Dolores, San Nicolás and La Plata): the arrival of a national bureaucracy in the cities of the interior (1887-1920)

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61025

Laura Graciela Rodríguez
https://orcid.org/0000-0001-9757-5609
Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS) CONICET-Universidad Nacional de La Plata
lau.g.rodrig@gmail.com
La Plata, Buenos Aires, Argentina

Recibido:20/06/2022
Aceptado:11/10/2022

Resumen

Entre 1887 y 1888 se fueron inaugurando las primeras Escuelas Normales mixtas en la provincia de Buenos Aires en las localidades de Mercedes, Azul, Dolores, San Nicolás y La Plata. En este trabajo analizaremos, por un lado, cómo se fueron desarrollando las políticas nacionales y provinciales de formación de maestros entre 1887 y 1920. Por otro lado, estudiaremos el proceso de instalación de estas Normales y del conjunto

creative commons

de docentes y trabajadores empleados que pasaron a formar parte de la burocracia nacional.

Palabras clave: Escuelas Normales – Burocracias – Buenos Aires – Interior

Abstract

Between 1887 and 1888 the first Normal Schools were inaugurated in the province of Buenos Aires in the towns of Mercedes, Azul, Dolores, San Nicolás and La Plata. In this paper we will analyze, on the one hand, how national and provincial policies for teacher training were developed between 1887 and 1920. On the other hand, we will study the process of installation of these Normals and the set of teachers and employed workers who became part of the national bureaucracy.

Keywords: Normal Schools – Bureaucracies – Buenos Aires – inside the country

Introducción

La ley Nº 1897 de noviembre de 1886 autorizó al Poder Ejecutivo Nacional - sobre un proyecto del diputado Manuel Láinez- a establecer las primeras Escuelas Normales en la provincia de Buenos Aires en las localidades de Mercedes, Azul, Dolores y San Nicolás y luego, La Plata. Estas Normales se fueron inaugurando entre 1887 y 1888 y en la norma se dispuso que fuesen mixtas en el nivel medio, lo cual resultaba una novedad, dado que los ministros habían preferido crearlas de un solo sexo, a excepción de la de Paraná (Entre Ríos). En este trabajo analizaremos, por un lado, **cómo se fueron desarrollando las políticas nacionales y provinciales de formación de maestros entre 1887 y 1920**. Por otro lado, estudiaremos el proceso de instalación de estas Normales y del conjunto de docentes y trabajadores empleados que pasaron a formar parte de la burocracia nacional.[1]

El inspector de escuelas y escritor, Manuel Gálvez, en su novela ***La maestra normal*** (1914), ilustraba en forma muy vívida la relevancia que tenían los establecimientos nacionales en las ciudades de provincia. La apertura de las clases en la Normal de maestras y en el Colegio Nacional, afirmaba, resultaban el acontecimiento "más trascendental del año", porque estas dos instituciones representaban "la exclusiva riqueza" en esas localidades (Gálvez, 1964, p. 66). Gálvez remarcaba que, en lo cultural e intelectual, la significación era aún mayor, ya que ambas suministraban al pueblo sus casi únicas fiestas, surtían a los periódicos locales de adecuada literatura y hasta mejoraban con su influencia la moralidad cívica general. También constituían para ciertos comercios como las librerías, la única razón de ser, al tiempo que el Estado nacional ayudaba a los pobres con las becas y el reparto de víveres en las fiestas patrias. El autor destacaba además el impacto que tenía en la sociedad local el empleo público que generaban: las dos representaban alrededor de sesenta cátedras bien pagas con las que se mantenían muchas familias que pasaban a ser parte de la "clase alta". Un profesor con tres cátedras, aseguraba el autor, podía hasta "compadecer a un ministro provincial" y un portero de escuela tenía razones para "no creerse inferior a un secretario de juzgado" (Gálvez, 1964, p. 67). El rector del Colegio, por su sueldo, su posición intelectual, por la clase y el número de personas sometidas a su autoridad, tenía más volumen y aún más poder que el propio gobernador: era un "señor feudal". Si bien Gálvez no lo decía, veremos aquí que los directores de las Normales -varones y mujeres- cobraban salarios iguales a los rectores de los Colegios y ocupaban una similar posición de prestigio e influencia.

Ahora bien, los valiosos estudios sobre el normalismo, se han concentrado en general, en lo sucedido en una sola Escuela Normal o en varias de distintas jurisdicciones, pero no han hecho foco en las fundadas en una sola provincia y el

1 Para evitar sobrecargar la escritura, en este trabajo utilizaremos el género masculino, en el entendido que incluye siempre a mujeres y varones.

impacto que provocaron, por lo que este trabajo intenta realizar un aporte en esa dirección. En la provincia de Buenos Aires, los investigadores han listado las creaciones que se fueron haciendo durante las primeras décadas (Schoo, 2009), y se han concentrado en reconstruir algún aspecto de estas Normales y las gestiones de algunos de sus directores, siendo varios de ellos autores de libros institucionales. Contamos con trabajos sobre Dolores (Selva, 1963), Azul (Ducós, 1937), San Nicolás (Marcatelli, 1988; Rodríguez, 2022), Mercedes (Martínez Urrutia, 1955; Tedesco, 1986; Lionetti, 2006; Terigi y Arata, 2011; Alvarado, 2013; Dussel, 2014) y La Plata (Reyna Almandós, 1938; Rodríguez, 2019).

En base a estos textos y en diálogo con ellos, en este artículo hablaremos, en el primer apartado, acerca de la situación de las escuelas primarias en la provincia antes y después del arribo de estas Normales, y sobre las políticas educativas provinciales que buscaron facilitar la titulación de los docentes en ejercicio. En los dos siguientes apartados nos concentraremos en la figura de los directores de las Normales y sus opiniones acerca de la implementación de la enseñanza mixta. Por último, veremos en qué otros sentidos estos nuevos empleados de la burocracia nacional alteraron la vida cotidiana de los lugareños.

Pretendemos mostrar que la presencia de las Normales y del grupo de empleados públicos nacionales asociados a ellas, produjeron cambios importantes y perdurables en las localidades donde se asentaron, tanto en el ámbito educativo, social y económico como en términos de género. En el ámbito educativo, dado que las escuelas provinciales tenían mayoritariamente hasta segundo grado y, en menor medida, hasta cuarto grado, las Normales, con sus Escuelas de Aplicación, introdujeron la posibilidad de que los niños pudiesen estudiar la primaria hasta el sexto grado, y que las mujeres accediesen por primera vez al nivel medio y obtuviesen un título profesional, al tiempo que una de las Normales tuvo Jardín de Infantes y ofreció escolarizar a los niños menores de 6 años. En paralelo, los funcionarios provinciales apuntaron a acortar por ley la obligatoriedad hasta el cuarto grado y a subir la edad de ingreso a la primaria (8 años), y, como no invertían en el nivel medio porque decían carecer de presupuesto, dejaron que los particulares financiasen Normales privadas confesionales y Normales Populares. Por otro lado, si bien los directores debían implementar la misma normativa e iguales planes de estudio, sus gestiones se diferenciaron entre sí, y hubo quienes intentaron destacarse implementando innovaciones pedagógicas, organizando diversas asociaciones, realizando actividades culturales y de ayuda social, entre otras acciones.

En relación al ámbito social y económico, los pobladores, habituados a la presencia mayoritaria de maestras de las escuelas provinciales infantiles (primero y segundo grado) y elementales (hasta cuarto grado), se vieron obligados a convivir con docentes oriundos de otras localidades y nacionalidades que recibían salarios más altos que los provinciales, lo que produjo ciertas tensiones, igual que la presencia de maestros de escuelas primarias sostenidas por el Estado nacional a principios del siglo XX. En

términos de género, en las localidades se vieron por primera vez a mujeres ocupando altos cargos de la burocracia nacional y recibiendo los mismos salarios que los hombres, lo que presentó a las niñas y jóvenes modelos novedosos y alternativos a seguir. La introducción de la enseñanza mixta en el nivel medio resultó también una novedad y era vista con recelo por algunas familias, aun cuando el modo en que se impartía resultaba tradicional en varios aspectos.

La situación en la provincia de Buenos Aires, la llegada de las Normales nacionales y la creación de las Normales Populares

En 1875 se sancionó en la provincia de Buenos Aires la Ley de Educación Común y en 1876, las escuelas de niñas que estaban bajo la supervisión de la Sociedad de Beneficencia – una organización de mujeres de la élite - pasaron a la órbita estatal. Desde antes de la ley y posteriormente, se posibilitaba a los maestros en ejercicio que no tenían título, a prepararse por su cuenta y viajar a La Plata a rendir un examen de conocimientos para poder obtener una titulación oficial reconocida por la Dirección General de Escuelas. En general, estos docentes habían aprobado los primeros grados de la primaria y solicitaban ser titulados para las escuelas infantiles y/o elementales y era frecuente que la mayoría desaprobara los exámenes en el primer intento. En paralelo, el gobierno provincial había creado Normales en la ciudad de Buenos Aires que funcionaron por un tiempo y luego debieron cerrar, hasta que en 1874 fundó dos Normales (una de varones y otra de mujeres) que sí prosperaron y cuyos planes de estudio estaban basados en los norteamericanos. De igual forma, en 1876, el Reglamento general estableció por primera vez un plan para las escuelas primarias detallado de seis grados y, siguiendo el modelo de Estados Unidos, disponía para las niñas las asignaturas Labores y Economía Doméstica (Rodríguez, 2021). En 1880 la provincia cedió a la nación la ciudad de Buenos Aires que se convertiría en la Capital Federal y las dos Normales provinciales fueron nacionalizadas. En 1882 se fundó la ciudad de La Plata como nueva capital provincial. En 1885 el gobierno provincial creó en La Plata un Colegio Nacional, nacionalizado en 1887.

Es decir, a la llegada de las primeras Escuelas Normales a la provincia, solo existía un Colegio de nivel medio público para varones en La Plata y, como dijimos, predominaban las escuelas infantiles y elementales provinciales, y casi no había escuelas superiores (hasta sexto grado). Esta carencia se resolvió autorizando el ingreso al Colegio Nacional con los primeros grados aprobados y la realización de un examen. En consecuencia, la creación de estas Normales fue muy importante porque la Escuela de Aplicación en la mayoría de esas localidades resultó la única donde se podía cursar hasta el sexto grado, aun cuando en los inicios muy pocos la terminaban. Asimismo, la instalación de las Normales les brindó a las mujeres la oportunidad de cursar el nivel medio y obtener un título profesional. Además, el Estado nacional ofreció una gran cantidad de becas para estimular el ingreso y la permanencia de los candidatos, con el compromiso de que se dedicaran a la profesión durante los

primeros años de egresados.

A poco de ser fundadas, en la década de 1890 se vivió una profunda crisis económica que repercutió directamente en el ámbito educativo y estas Normales estuvieron a punto de desaparecer en dos ocasiones: en 1891 el inspector Mariano J. Paunero visitó estos cinco establecimientos, escribió un informe muy negativo sobre sus directores y profesores, pidió cerrarlas y formar una sola; y en 1898, el diputado nacional Marco Avellaneda presentó un proyecto donde proponía suprimir todas las Normales mixtas y de varones que existían en el país.

En relación con las becas, en los inicios, la cobertura fue muy amplia, pero con la crisis de 1890, se eliminaron al año siguiente las becas para los varones con el argumento que abandonaban los estudios o no se dedicaban a la profesión una vez egresados. El resultado fue la disminución abrupta de la inscripción de varones en los cursos de magisterio masculinos y mixtos (Rodríguez, 2021). Ante las protestas, las becas se restituyeron, pero el monto fue más bajo que antes, lo que contribuyó a seguir desalentando la presencia de los varones en las Normales. El caso fue que las cinco Normales mixtas tenían cada vez menos población masculina en el nivel medio e incluso en La Plata, la directora solicitó que la Normal se hiciera solo de mujeres y así comenzó a funcionar desde 1900.

La crisis educativa se agravaba también en la provincia. En 1899 el responsable de la cartera advertía que los grados superiores de la escuela primaria (cuarto, quinto y sexto) casi no tenían alumnos y resultaban muy costosos para los dineros públicos. En 1904 se dispuso, por cuestiones de ajuste presupuestario, reducir la obligatoriedad de la primaria a los tres primeros grados, porque el Estado, decían, debía ocuparse de los niños más humildes que se iniciaban tempranamente en el trabajo y evitar financiar los grados superiores (cuarto, quinto y sexto), mucho menos concurridos y a los que iban los hijos de las familias más acomodadas (Rodríguez, 2021a).

Este desgranamiento ocurría también en las cinco Escuelas de Aplicación de las Normales, donde la matrícula se concentraba en los primeros grados porque los padres retiraban luego a sus hijos para que ayudaran en el hogar o se buscaran un trabajo, en una época en que había mucha sobreedad. En la ciudad de La Plata, algunas familias sacaban a los varones para ingresarlos al Colegio Nacional. Por todo esto, los alumnos que terminaban el sexto grado eran muy pocos y el primer año del curso de magisterio debía completarse con aspirantes de otras escuelas que no tenían la primaria terminada. A estos candidatos los directores tuvieron que tomarles un examen de conocimientos para poder ubicarlos en el nivel correspondiente.

A partir de la década de 1910, dicho desgranamiento se fue haciendo menos acentuado en estas Normales, y comenzó a aumentar sostenidamente el número de egresados de sexto grado -en parte porque los Colegios empezaron a pedir este requisito- y de ingresantes – sobre todo mujeres- a primer año del curso de magisterio. Sin embargo, persistía una dificultad, y eran los constantes cambios en la edad de ingreso al curso de magisterio: al principio era de 14 años para las mujeres y

16 para los varones, pero luego se elevó la edad de las mujeres a 15 años y a 16 años. Esto resultaba un gran problema porque si bien durante los primeros años había mucha sobreedad, a medida que los alumnos comenzaban la primaria con la edad reglamentaria de 6 o 7 años, cursaban 7 u 8 años (con uno o dos grados desdoblados), se encontraban que luego no podían ingresar al nivel medio porque no alcanzaban la edad requerida. Esto hacía que los padres mintieran respecto a la edad de sus hijos, o en el peor de los casos, tuvieran que retirarlos de la Normal por uno o dos años. En la práctica, se hizo cada vez más frecuente que los padres pidieran excepciones y los directores se las otorgaran.

Mientras, en la provincia de Buenos Aires, la falta de fondos hizo que no se invirtiera en el nivel medio, por lo que, a partir de 1912, ante la escasez de maestros titulados, el gobierno impulsó la creación de Escuelas Normales Populares privadas que debían sostenerse financieramente por los particulares de cada localidad. Desde el Ministerio nacional se autorizó el funcionamiento de Normales privadas en 1897, a condición de que tuviesen los mismos planes de estudio, se sometiesen al control pedagógico y administrativo del Estado, y se adscribieran a una Normal nacional para poder expedir títulos oficiales. En la provincia, el propósito de las Normales Populares era ofrecerles la posibilidad a los maestros sin título, de prepararlos para poder rendir el examen oficial y obtener el diploma de maestro infantil y/o elemental. Recordemos que hasta ese momento, los docentes debían estudiar solos y viajar a La Plata, porque el examen se tomaba exclusivamente en esa ciudad. También buscaban responder a las demandas de los padres que no habían conseguido bancos para sus hijos en las Normales nacionales. Algunos directores tenían una mirada negativa sobre las Populares: uno de ellos advertía que le sacaban inscriptos a la Normal nacional porque brindaban "facilidades extraordinarias" a sus estudiantes (***Memoria,*** 1918, p. 446).

La primera de las Populares se creó en Mercedes y llegaron a ser unas 30 (Martínez Urrutia, 1955). El problema fue que estas Normales debieron financiarse mayormente con la cuota mensual de los alumnos, subsidios irregulares que recibían del Estado, el aporte de particulares y de docentes que daban clases gratuitamente o por un salario muy bajo. Los numerosos problemas que afrontaron, tanto de tipo económico como normativo, hicieron que solo unas pocas lograsen perdurar en el tiempo e ingresar al régimen de incorporación. Estaban adscriptas a La Plata la Normal Popular de mujeres de esa ciudad; a la de San Nicolás la Normal Popular de Luján y a la de Dolores la Normal Popular de Ayacucho. De todas las que hubo, llegaron a ser nacionalizadas unas pocas en estos años, entre las que se encontraban estas tres. Dentro de este grupo de instituciones particulares, existían además Normales católicas: estaban adscriptos a la Normal de Azul el Instituto de la Inmaculada Concepción; a la de San Nicolás el Colegio Hermanas de la Misericordia; y a la Normal de La Plata el Colegio Inmaculada, el Instituto Ntra. Sra. de la Misericordia y el Instituto María Auxiliadora de Bernal. En **síntesis, de las ocho Normales** privadas que formaban maestros en

esas ciudades, cinco eran católicas y tres Populares, y concentraron una matrícula casi enteramente femenina.

Trayectorias de los directores, innovaciones y actividades con las comunidades

A continuación, presentaremos las trayectorias de cada uno de los directores (Cuadro 1) de este período (1887-1920) y un resumen de los informes anuales que debían elevar a las autoridades nacionales, haciendo foco en los siguientes tópicos: a) las innovaciones que buscaron introducir, b) las actividades que organizaron al interior de los establecimientos y con las comunidades, c) los persistentes reclamos que hacían sobre las condiciones edilicias, el mobiliario y los materiales didácticos. Este apartado presenta lo sucedido en cada Escuela, de acuerdo al siguiente orden: Mercedes, Azul, Dolores, San Nicolás y La Plata.[2]

Cuadro 1. Primeros directores (1887-1920)

Escuela Normal	Primeros directores
Mercedes	Carlos N. Vergara (1887-1891). María Teresa Suffloni de Cossú (1891-1895). Víctor Mercante (1891-1909). José Campi (1909-1918)
Azul	Trinidad Riobó de Barrera (1887-1890). Fidel Fernández (1890-1891). Juana Morales (1891-1906). José Gil Navarro (1906- 1915). Luis María Robín (1915-1927)
Dolores	Victoriano E. Montes (1888-1894). Enrique Jonas (1894-1896). Juan W. Gez (1896-1908). Manuel Cutrin (1908-1921).
San Nicolás	Frances J. Armstrong (1888-1914). José Fabio Arámburu (1914-1925)
La Plata	Mary O. Graham (1888-1902). Virginia Moreno (1902-1906). Juana Morales (1906-1921).

Fuente: elaboración propia en base a las Memorias del Ministerio de Instrucción Pública

1- La Escuela Normal de Mercedes

El curso de magisterio de la Normal de la ciudad de Mercedes comenzó a funcionar en mayo de 1887 y la Escuela de Aplicación en junio. Fue designado director Carlos N. Vergara, oriundo de Mendoza, egresado de la Normal de Profesores de Paraná, profesor en la Normal de su ciudad natal, luego se desempeñó cuatro años como inspector nacional en los Territorios Nacionales. Vergara había sido cofundador, junto a influyentes normalistas como José B. Zubiaur y Manuel Sarsfield Escobar, entre otros, de la revista ***La Educación,*** órgano de propaganda de la Asociación Nacional

2 Se podrá apreciar que a las primeras Escuelas le dedicamos más espacio y a las últimas, menos. Esto ha sido porque evitamos transcribir ciertos temas que se repetían.

de Educación. Producto de una enfermedad cardíaca, Vergara perdió su cargo de inspector por decisión de las autoridades del Consejo Nacional de Educación. Sus colegas de la revista calificaron la decisión de muy injusta y lograron que fuese ubicado en esta Normal.

Vergara escribía informes muy extensos, lo que daba cuenta de su gusto por la escritura, la originalidad de su pensamiento y los esfuerzos que hacía para sobresalir de entre sus pares, elogiando las medidas que él mismo tomaba, asegurando que eran un éxito.[3] En relación con la disciplina, explicaba que el primer día había ordenado al celador que cesara en sus funciones y trabajara solo como bibliotecario. El resultado, afirmaba, había sido muy positivo porque había aumentado el respeto por la Escuela de parte de los alumnos. Les indicó además a los docentes que no iba a tolerar manifestaciones de ira ni gritos ya que todo alumno, aún el peor, debía ser tratado con consideración, sin tocar jamás su dignidad ni siquiera con una mirada y mucho menos con una penitencia. Estas directivas, decía, hicieron que no hubiese ningún caso grave de indisciplina, dado que los alumnos respetaban porque eran respetados y habían incorporado los hábitos de puntualidad y responsabilidad (***Memoria,*** 1888).

Durante el año 1889 Vergara estuvo de licencia una buena parte del año debido a su mal estado de salud y la dirección quedó a cargo del vice, Marcelino Martínez. En esa época, figuraban en la planta docente profesores nacidos en Alemania, Francia, España, Hungría e Italia, producto de las políticas inmigratorias (***Memoria,*** 1889). A pesar de su ausencia, Vergara siguió dando directivas y el informe fue escrito por él. Allí explicaba que habían suprimido en el curso de magisterio el estudio obligatorio de los textos y que los estudiantes entonces pudieron dedicarse a la lectura espontánea de obras selectas y a pensar con independencia (***Memoria,*** 1890). El mendocino abogaba por una enseñanza menos enciclopédica y más práctica, vinculada a la realidad; y a que la organización de la Escuela estuviese apoyada en el espíritu republicano democrático, satisfaciendo siempre la opinión de la mayoría de los alumnos. Contaba que se habían fundado una caja de ahorros escolares y la Sociedad Protectora Belgrano, donde cada lunes los vecinos y profesores hacían depósitos destinados a subvencionar a cuatro o cinco alumnos pobres que quisieran continuar la carrera de magisterio.

Lo cierto fue que el sistema de disciplina que había impuesto y sus ideas sobre la organización de la Escuela en general, no fueron bien recibidas por las autoridades. En junio de 1890, después de un informe muy negativo del inspector Eleodoro Suárez, Vergara fue apartado del cargo. En marzo de 1891 el ministro designó a María Teresa Sufloni de Cossú como directora, egresada de la Normal de Santiago del Estero y ex directora de la Normal de mujeres de Córdoba. En su primer reporte destacaba haber recibido la Escuela en muy malas condiciones debido a que los alumnos desconocían

3 Un análisis de la trayectoria y la obra de Vergara está en Tedesco (1986), Terigi y Arata (2011) y Alvarado (2013).

por completo sus deberes, reinaba la indisciplina, tenían una falta absoluta de amor al estudio y los docentes carecían de autoridad. Todo ello desalentaba el funcionamiento de la Escuela y a ella misma, "al punto que no se podía trabajar" y había pensado en abandonar el cargo (***Memoria,*** 1892, p. 939). Según Cossú, esto se había reflejado en los exámenes de fin de año: de los 17 estudiantes de magisterio, solo 7 habían sido aprobados. En relación a los graduados, desde 1889 a 1892 habían egresado 20 en total, la mayoría con el título de maestro y algunos con el de subpreceptor (habían cursado hasta primero o segundo año); y se encontraban empleados en el mismo establecimiento y en escuelas de La Plata, Chacabuco, Mercedes y San Martín (***Memoria,*** 1893).

Los conflictos en la Escuela continuaron y en julio de 1894 fue designado director Víctor Mercante, egresado de Paraná (1889). Había trabajado como regente de la Normal de varones de San Juan, y en base a aquella experiencia, escribió su primera obra, ***Museos escolares*** (1893), de gran importancia entre los normalistas que intentaron organizar esas instituciones. La planta docente del curso de magisterio se había masculinizado: de 15 profesores, 12 eran varones -entre los que estaba Rodolfo Senet, especializado en temas de psicología afines a Mercante- mientras que, en la primaria, la regente y las maestras eran mujeres. Igual que Vergara, Mercante escribía informes muy largos donde vertía distintas reflexiones sobre la cuestión educativa. Afirmaba que desde su asunción la disciplina había sido excelente. El sistema aplicado era de estricta vigilancia en las aulas, los recreos y la calle, intentando prevenir las faltas antes que castigarlas. Se había vuelto a organizar la Sociedad Protectora Belgrano con aportes de profesores y señoritas del pueblo, cuyo fin era proporcionar útiles a los niños pobres.

En otros reportes describía los males que afligían a la enseñanza, las deficiencias del edificio sin luz y sin aire, y el tipo de alumno que concurría a la Normal, donde predominaba el que era huérfano, no tenía padre o vivía con su madre sola a cargo de numerosos hijos. Eran pocos, describía, los que provenían de familias confortables, buenas, sin miseria, angustias ni lamentos. Concluía que esto era así por culpa de la mezcla negativa de razas que se había dado en América, dando por resultado la ineptitud, el vicio y la desorganización doméstica (***Memoria,*** 1903).[4]

Una de las innovaciones que decía haber introducido Mercante, fue la realización de excavaciones a sitios cercanos, donde se extrajeron importantes piezas de restos de milodón, megaterio, gliptodonte y otros. Las primeras excursiones atrajeron a la prensa nacional, que les dedicó una nota especial con una serie de fotos, anunciando que los hallazgos estaban exhibidos en la Escuela. Con el tiempo, este tipo de excursiones entre profesores y alumnos de las distintas Normales resultaron bastante frecuentes y en más de un caso, se realizaron novedosos descubrimientos.

4 Acerca de la vida y obra de Mercante, ver, entre otros, Lionetti (2006) y Dussel (2014).

El director también impulsó la creación de la Sociedad Excursionista, realizando un viaje educativo con los estudiantes que duró cinco días. Había conseguido que el gobierno provincial les pagara a todos los pasajes y fueron a La Plata, Buenos Aires y Paraná de las Palmas a visitar museos, observatorios, parques, jardines y zoológicos (***Memoria,*** 1906).

Por otro lado, informaba que había introducido el uso de la máquina de escribir en los últimos grados de primaria y dos lecciones semanales sobre los acontecimientos del día, dada la "ignorancia rayana" que tenían los niños respecto a lo que sucedía en el país. El 15 de noviembre de 1907 se inauguró el nuevo edificio, acontecimiento que recibió la cobertura de la prensa nacional.

Mientras era aún director, Mercante fue convocado para organizar la Sección de Estudios Pedagógicos de la Universidad Nacional de La Plata. Años después renunció – se convertiría en el primer decano de una de sus Facultades- y en marzo de 1909 asumió al frente de la Escuela el vicedirector José Campi, egresado de la Normal de Profesores de Capital (1880). En su reporte comunicaba que había decidido continuar el ensayo de la República Escolar o del "gobierno del niño por el niño" iniciado con éxito el año anterior, en base a las recomendaciones del inspector Ernesto Nelson. Los niños se comprometieron a donar una bandera, macetas para plantas, adornar las aulas y atender la higiene. Realizaron colectas para comprar alimentos, ropa y donar dinero al Hospital y a la cárcel de la ciudad. Además, habían ayudado a catalogar 297 objetos que se depositaron en el museo, muchos de ellos construidos por los alumnos. Igual que en las demás Escuelas, se organizaron numerosas actividades durante las celebraciones de los Centenarios de 1910 y de 1916.

Por la crisis económica, Campi -lo mismo que otros directores- denunciaba que no podían adquirirse libros, materiales, tinta o papel porque desde el Ministerio se había bajado el monto de los gastos corrientes de 180 $ a 100 $ y había clases que no se dieron debido a la supresión de cargos de Educación Física y Estética (***Memoria,*** 1918 y 1919). De todos modos, realizaba en líneas generales un balance positivo de esa Normal: recordaba que hacía 24 años que estaba trabajando, la mayoría de los profesores y maestros eran recibidos allí y habían sido sus alumnos, por lo que en el establecimiento se respiraba un "aire de familia" ya que todos se conocían desde hacía mucho tiempo (***Memoria,*** 1918, p. 443).

2- La Escuela Normal de Azul

En junio 1887 se inauguró la Normal de Azul bajo la dirección de Trinidad Riobó -luego casada con Barrera- recibida de la Escuela Normal Nº 1 de Profesoras de la Capital Federal. Al poco tiempo Riobó fue trasladada a la ciudad de La Plata y asumió en el mes de julio de 1890 el vicedirector, Fidel Fernández, oriundo de San Juan y egresado de la Normal de Paraná. En abril de 1891 Fernández se enfermó gravemente -ese mismo año falleció- y fue designada Juana Morales, recibida hacía poco (1890) en la misma Normal que Riobó.

Según apuntaba Morales, la enseñanza y la disciplina estaban resentidas debido a la mala salud del director Fernández, cambios continuos del personal y falta de maestros en la primaria (***Memoria,*** 1892). Criticaba la disciplina basada en el temor y los castigos humillantes y que la enseñanza se limitase a la repetición de memoria y no razonada de los textos. Expresaba que estaba intentando cambiar y formar inteligencias que pensaran y razonaran.

En el año 1900 la directora Morales mencionaba la instalación de una Estación Meteorológica en la Escuela con el fin de que los alumnos conocieran el clima de la región y la organización del museo escolar. El curso de magisterio seguía teniendo pocos alumnos y egresados y esto se debía en parte, explicaba la directora, a la aplicación del decreto de enero de 1899 que obligó a abandonar sus estudios a la mayoría de los estudiantes de primer año – casi todas mujeres- que no tenían la nueva edad reglamentaria de 16 años cumplidos (***Memoria,*** 1902).

En 1906, Juana Morales fue trasladada para ser directora de la Normal de La Plata. Se le hizo un gran acto de despedida en la municipalidad y una parte de los pobladores la acompañaron a la estación de trenes, lo que daba cuenta del prestigio y reconocimiento obtenidos. Fue designado en su lugar José Gil Navarro como director. No era egresado de ninguna Normal, había obtenido su título previo examen de conocimientos, se inició como maestro en la Capital Federal en 1883, en 1887 se incorporó como maestro y profesor en la Normal de Mercedes hasta 1892, que se trasladó a Azul como profesor y tres años después fue nombrado vicedirector (Ducós, 1937). En 1907 impulsó la creación de la Sociedad Rivadavia, financiada con aportes de alumnos y maestras, con los que formaron un fondo de becas para los estudiantes pobres de la primaria, distribuyeron ropa y útiles escolares, adquirieron libros para la Biblioteca, fundaron una revista, y dispusieron premios para los mejores alumnos. Igual que en otras escuelas, para esa época se informaba de la propagación de enfermedades como la escarlatina y el sarampión, que hicieron que se clausurase la Normal desde abril hasta junio.

En 1908 finalizó la construcción del nuevo edificio y el ministro fue a inaugurarlo en noviembre. En su discurso elogió el nuevo plan de estudios que buscaba sustituir la enseñanza libresca y darle a la enseñanza un sentido práctico y experimental, tal como se hacía en las escuelas de Norteamérica, donde los trabajos manuales se relacionaban con las ciencias, las artes y las pequeñas industrias escolares. En el marco de su visita, el director organizó una exposición escolar donde se exhibieron 11.591 trabajos (***Memoria,*** 1910). El director había recibido un aparato de proyecciones con un motor, que le permitió a los docentes pasarles a los alumnos cintas cinematográficas sobre distintos contenidos educativos. Se organizaron cursos de extensión escolar nocturnos para obreros y dependientes de casas de comercio que funcionaron entre 1909 y 1911, pero debieron interrumpirse porque nunca se consiguió un subsidio para pagar salarios ni otras erogaciones como la luz.

Más allá de los discursos sobre la importancia de la enseñanza práctica, el director

había solicitado en varias oportunidades subir el monto de la partida de gastos generales con el propósito de pagar los materiales necesarios que se requerían para los gabinetes de Física, Química, las clases de Economía Doméstica y los trabajos prácticos (***Memoria,*** 1910). Hasta ese momento, esos pagos habían sido cubiertos con recursos propios -aportes de alumnos y profesores- y la cooperación del vecindario. Al poco tiempo de ser inaugurado, el edificio mostró tener graves defectos estructurales en los techos, pisos y cañerías, lo que derivó en constantes pedidos de reparación (Ducós, 1938).

En 1915 Gil Navarro se jubiló y en junio fue nombrado Luis Robin, egresado de la Normal de varones de La Rioja (1894) donde fue profesor hasta que en 1910 asumió la dirección de la Normal de Chilecito (La Rioja). Activo militante de la Unión Cívica Radical, fue por unos años presidente del Consejo Escolar de Azul, y estuvo involucrado en distintas asociaciones de la ciudad como la Comisión Administrativa del Parque y el Club de Remo. Robin se encontró que en la Escuela predominaba un "espíritu de separación y bandería", dado que la mayoría del personal era graduado de esa Normal, tenía una antigüedad para jubilarse – 25 años de servicio- o próxima a jubilarse – más de 20 años- y trasladaba a la institución viejas rencillas (***Memoria,*** 1917, p. 180). Al contrario de lo que sucedía en Mercedes, la presencia de un director que no estaba vinculado al establecimiento, había contribuido a morigerar los conflictos.

En 1915, debido a que el gobierno provincial había creado en Azul dos escuelas primarias completas (hasta el sexto grado), el primer año de magisterio había tenido un crecimiento de más del 33 % - 40 mujeres y 11 varones- y por ello el director pidió abrir una segunda división, pero también existía una mayor demanda para ingresar a quinto y sexto grado, por lo que debió fundar otra división en quinto. A partir de ese año, comenzó a rechazar ingresantes al magisterio porque la demanda superaba la cantidad de aulas y profesores disponibles. Robin mencionaba que se había abierto una escuela elemental dentro de la Normal que funcionaba los domingos a la tarde y era atendida por los estudiantes de cuarto año, destinada a los niños y jóvenes de ambos sexos (***Memoria,*** 1918).

El director impulsó la fundación del Centro Rivadavia con los estudiantes de magisterio y junto a los integrantes de la Sociedad Rivadavia organizaron "tardes culturales", programas de deportes, veladas a beneficio de la Escuela, fiestas de primavera y concursos literarios. Formó la Sociedad Niños, pájaros y plantas con los niños de primero y segundo grado y en 1918 organizó una Cooperadora Sociedad de Fomento con los padres de los alumnos para adquirir libros, materiales y mobiliario (Ducós, 1938).

3- La Escuela Normal de Dolores

El primer director de la Normal de Dolores fue Victoriano Montes, nacido en 1855 en Montevideo (Uruguay). Vivió su infancia en Concepción del Uruguay (Entre Ríos),

en cuyo Colegio Nacional se educó, fue profesor (1879-1884), luego dio clases en el Colegio Nacional de Tucumán (1884-1885) y en la Normal de varones de Capital (1885-1887), impartiendo mayormente clases de Literatura (Selva, 1963). Montes, igual que algunos de sus colegas de Mercedes, escribía informes extensos donde explicaba, por ejemplo, cómo debían ser usados los mapas históricos elaborados por él y las innovaciones que había promovido con los ejercicios orales de asociación de ideas. El primer año, Montes describía que los alumnos, al iniciarse las clases, eran desaliñados en el traje, negligentes en el cuidado personal, poco airosos al caminar y de maneras zurdas y embarazadas, pero gracias a la Normal, se tornaban pulcros en el vestir, diligentes en el aseo, marciales en el porte y correctos en las maneras (***Memoria***, 1889). El director aseguraba que, hasta la fundación de la Normal, la ciudad de Dolores yacía en un letargo escolar profundo, sus horas transcurrían estériles, monótonas y adormecidas por el opio de la rutina. Con la Escuela se produjo un cambio rotundo, un "Caseros pedagógico" (***Memoria,*** 1891, p. 419).

Si bien la Escuela recibía alumnos mayoritariamente de Dolores, también llegaban de los partidos del sur de la provincia: Monsalvo, Castelli, del Vecino, Pila, Tordillo, Ajó, Ayacucho, Ranchos, Chascomús, Rauch, Pueyrredón, Tandil, Tres Arroyos, Mar Chiquita, Balcarce, Juárez, Adolfo Alsina y Coronel Dorrego (***Memoria,*** 1890). De acuerdo al director, el peso de la inmigración se hacía sentir en esas localidades, dado que la nacionalidad de los padres se distribuía de la siguiente manera: 220 argentinos, 200 italianos, 66 franceses, 62 españoles, 12 uruguayos, 5 alemanes, 4 suizos y un portugués (***Memoria,*** 1890). Del mismo modo, había docentes nacidos en otros países: tres franceses, uno español y un uruguayo.

Cuando se produjo el conflicto limítrofe con Chile, Montes creó el Batallón Esteban Echeverría con varones de la escuela, quienes usaban uniformes de patricios, pequeños fusiles de madera y desfilaban en las fiestas patrias ante el aplauso de todos. Los "soldados de la Normal" llegaron a ser 105 bajo la conducción del profesor de Ejercicios Militares (Selva, 1963). Otra iniciativa del director fue la formación de una banda de música del Batallón y una orquesta de señoritas -denominada Juana Manso- integrada por alumnas del curso de magisterio y de quinto y sexto grado, y resultó la primera y única de su tipo en el país. Ambos conjuntos musicales hicieron varias presentaciones en el teatro de la ciudad para recolectar fondos a beneficio de la Escuela. En 1892, de todas las Normales de la provincia, Dolores era la que tenía la mayor cantidad de egresados en 1891 (14), le seguían San Nicolás (10), Azul (9), La Plata (9) y Mercedes (7) (***Memoria,*** 1892).

A Montes lo designaron director de la Normal de Profesores de la Capital Federal, por lo que asumió en su reemplazo Enrique R. Jonas, egresado de la misma Normal de la ciudad de Buenos Aires (1881), había trabajado como director en escuelas elementales de Ranchos y Bahía Blanca, hasta asumir como vicedirector en Dolores en 1888. Jonas renunció a la Normal en 1896 para continuar su carrera como notario y fue designado Juan W. Gez, oriundo de San Luis, egresado de la Normal de Profesores

de la Capital (1888). Fue maestro y vicedirector de la Normal de mujeres de San Luis y llegó a ocupar cargos públicos y de legislador. En 1894, resultó designado regente de la Normal de Capital hasta su traslado a Dolores, al tiempo que se involucraba como director y redactor de distintos periódicos educativos y políticos.

El director Gez mencionaba que intentaba que los maestros basaran su enseñanza en los estudios psicológicos de Víctor Mercante y del vicedirector Rodolfo Senet (***Memoria,*** 1901). Relataba que había reforzado en la Escuela la enseñanza práctica y experimental: organizó una chacra escolar en un terreno cedido por la Sociedad Rural, instauró un curso de cocina práctica en las clases de Economía Doméstica y desterró el lujo en las clases de Labores para dar preferencia al corte y la confección de piezas útiles e indispensables. Por su iniciativa se creó la Sociedad Sarmiento formada por alumnos y profesores con el fin de ayudar a los estudiantes pobres y un Club Gimnástico de alumnos y vecinos.[5]

En parte por el éxito que había tenido la chacra escolar, Gez fue nombrado director de la Normal Regional de Corrientes destinada a formar maestros rurales y Manuel Cutrin fue convocado en su reemplazo. Cutrin era egresado de la Normal de Profesores de Capital (1891), entre 1894 y 1905 trabajó en la Normal de Dolores hasta que lo nombraron director de la Normal mixta de Villa Mercedes (San Luis). Cutrin exponía que era necesario crear nuevas divisiones en la primaria y en el primer año del magisterio, dada la alta demanda que tenían de los pueblos cercanos (***Memoria,*** 1912). Asimismo, como se había empezado a pedir el certificado de sexto grado para ingresar al Colegio Nacional, había aumentado considerablemente la solicitud de vacantes (***Memoria,*** 1918).

Cutrin, igual que Gez en Corrientes, organizó los primeros grupos de Boy Scouts en la Argentina, además de un equipo de fútbol y con ayuda de los vecinos, acondicionó canchas de ***lawn tennis***. Desde 1912 se realizaban conferencias brindadas por profesores de la Escuela o invitados, sobre temas históricos, científicos, pedagógicos y sociológicos, algunas con proyecciones luminosas. Se impartieron además, clases durante un año a los policías de la región que eran analfabetos. Por otro lado, los profesores del nivel medio seguían siendo casi todos varones y en la primaria predominaban las mujeres. Más de veinte años después, el director advertía que los bancos, ilustraciones, materiales y mobiliario databan de 1888 y se encontraban muy desgastados por el uso (***Memoria,*** 1917).

3- La Escuela Normal de San Nicolás

La Normal de San Nicolás abrió sus puertas en 1888, bajo la dirección de la

5 En otras partes del país, algunas de estas Sociedades fueron fundadas inicialmente por egresados de la Normal junto con bachilleres del Colegio Nacional y con el tiempo se transformaron en importantes centros de actividad cultural e intelectual (ver, entre otros, Vignoli, 2015). Un panorama general sobre las distintas actividades culturales que se llevaron a cabo en distintas Normales está en Fiorucci (2012).

norteamericana Frances G. Armstrong -luego casada con John Alfredo Besler-, quien había venido desde los Estados Unidos en 1879, dio clases en la Normal de mujeres de Catamarca y fue directora de la Normal de mujeres de Córdoba. Armstrong reportaba que en 1902, el número de alumnos fue de 494, pero seguía habiendo mucho desgranamiento: en primer grado eran 150, en sexto 16 y en primer año 15 (***Memoria,*** 1903). A causa de la falta de edificios adecuados, la Escuela estaba funcionando en tres locales. Desde su fundación hasta 1904, se contabilizaban 117 egresados, de los cuales solo 21 eran varones. Después de 26 años, la directora se jubiló en 1914 y se quedó en la Argentina.[6]

En octubre fue nombrado como director Fabio Arámburu, egresado (1893) y docente de esa misma institución, profesor de Trabajo Manual en el Colegio Nacional de esa ciudad y creador de la Asociación de Ex Alumnos de la Escuela Normal. Mencionaba que había algunos docentes que carecían de título de profesor normal porque eran farmacéuticos o veterinarios y que no deberían ser habilitados para dar clases. Debido a lo inadecuado de los locales, en la Escuela de Aplicación quedaban sin ingresar más de 300 aspirantes. El director reclamaba que se aumentara la partida de gastos, ya que había tenido que pagar de su propio bolsillo libros, un escritorio, papel, tinta, plumeros, escobas, útiles y elementos de limpieza, además del alquiler mensual (40 $) por una tercera casa que servía de depósito, patio de recreo, de gimnasia y habitación de los ordenanzas (***Memoria,*** 1917). Ante la carencia, el rector del Colegio Nacional les prestaba los laboratorios y gabinetes de Química y Física y más espacios para realizar Gimnasia.

A pesar de todas estas dificultades, afirmaba Arámburu, la excelente fama de la Escuela no había variado desde su fundación, las 24 escuelas provinciales y nacionales que existían estaban dirigidas en casi su totalidad por maestras graduadas de la Escuela que se distinguían por su moralidad y competencia profesional. A las fiestas de graduados concurrían los más selecto y granado de la sociedad y se organizaban encuentros con los graduados de la Normal y del Colegio Nacional (***Memoria,*** 1918).

4- La Escuela Normal de La Plata

En agosto de 1888 comenzó a funcionar la Normal de La Plata bajo la dirección de la norteamericana Mary O. Graham, quien llegó al país, igual que Armstrong, en 1879 y fue vicedirectora y directora de la Normal de mujeres de San Juan. A poco de comenzar, Graham comunicaba que se habían inscripto 660 alumnos en los primeros tres días, habiendo tenido que admitir solo a 264 y rechazar a más de 300 por falta de espacio y maestras (***Memoria,*** 1889). Como dijimos, en el año 1900 esta Normal se hizo de mujeres a pedido de su directora. Graham estuvo vinculada a los movimientos

6 Para conocer más sobre los informes que escribieron Armstrong y Graham y el trabajo que desarrollaron las otras maestras norteamericanas en el país, ver Rodríguez (2022).

de mujeres de la época e introdujo varias novedades dentro de la Escuela: fundó la sociedad Banda de Misericordia entre el personal docente y los niños, con el objeto de que los alumnos comprendieran la necesidad de tratar bien y cuidar a los animales. Para ello, había dispuesto que todos los viernes últimos de cada mes, se organizara una conferencia y la primera la había dado el presidente de la Sociedad Argentina Protectora de los Animales (***Memoria,*** 1889). En 1894 impulsó la creación del Jardín de Infantes y su hermana Martha fue la directora. Una egresada de esta Normal, recordaba que los sábados a la tarde iban en "alegre bandada" con Graham y algunos profesores al Bosque "a correr, jugar, sestear sobre el pasto, a herborizar, a reír, a conocernos" y merendaban lo que habían preparado en las clases de Economía Doméstica (Camaña, 1916, p. 210). Los días de fiesta, Miss Mary las llevaba a pasear y observar la naturaleza a lugares como el puerto, a Ensenada o a la isla Santiago. En una oportunidad, fueron a la ciudad de Tandil, estuvieron diez días e hicieron, desde visitas a las escuelas hasta alpinismo, carreras y marchas.[7]

Graham falleció en La Plata en 1902 de una afección gástrica y sus restos fueron trasladados a Estados Unidos. A mediados de ese año fue designada la vicedirectora Virginia Moreno como directora. Oriunda de San Juan, fue alumna de Graham, egresó de la Normal de mujeres de esa provincia (1883) y trabajó allí hasta que en 1899 fue designada vicedirectora en La Plata. En 1906 Moreno – luego casada con Parkes- presentó su renuncia a la dirección y se quedó en la Escuela como profesora de Economía Doméstica y Labores y Geografía e Historia, involucrándose posteriormente en la organización del Congreso Femenino Internacional, entre otras iniciativas. En marzo fue nombrada Juana M. Morales, que había sido casi por quince años directora de la Normal de Azul, como vimos. A diferencia de las otras Normales, el personal del nivel medio era casi enteramente femenino y eran todas mujeres en la Escuela de Aplicación y el Jardín de Infantes.

En 1907 la directora Morales organizó el Centro de Señoritas Egresadas, que fue integrado por Moreno, entre otras. Hacia 1908 Morales informaba que estaban trabajando con un plantel docente de 46 profesores y maestros, que atendieron a 82 alumnos en el Jardín, 409 en la escuela primaria y 196 en el curso normal (***Memoria,*** 1910). Dada la gran cantidad de alumnas, la directora insistía en que el edificio era inadecuado y estaba en ruinas, y faltaban 100 bancos, aulas, piano y muebles. En 1915 se convirtió en una Normal de Profesoras y empezó a funcionar en 1916 con el quinto y sexto año para las maestras que querían recibirse de profesoras en ciencias y letras. Con estas aperturas, la Escuela pasó a tener más de 1000 alumnas y los problemas edilicios y de mobiliario se habían acentuado, debiendo rechazar unas 100 que aspiraban a ingresar al primer año de magisterio (***Memoria,*** 1919).

7 Sobre la importante trayectoria de la normalista Raquel Campaña, ver Sosa de Newton (1986).

Las opiniones de los directores sobre la enseñanza mixta

En la provincia de Buenos Aires, el Reglamento del año 1876 establecía que la educación era obligatoria durante seis años, con escuelas infantiles mixtas de seis a ocho años (dos primeros grados), preferentemente con maestras a cargo; escuelas elementales (de primero a cuarto grado), donde solo podían concurrir varones hasta los ocho años – luego se extendió a diez años-; y escuelas graduadas (de primero a sexto). Es decir, cuando no había sobreedad, las escuelas elementales en general eran mixtas y se prefería que el quinto y sexto grado se hiciesen de un solo sexo. Solía ocurrir en escuelas con una matrícula alta y un edificio amplio, que los grados se dividían por sexo en distintas aulas, pero esto no era posible en establecimientos chicos o con pocos niños. Lo novedoso fue que el nivel medio se hiciese mixto, de hecho, estas Normales fueron las primeras escuelas nacionales que instauraron la coeducación (la primera fue la Normal de Paraná en 1877), dado que, por lo menos hasta el fin de este período estudiado, los Colegios Nacionales fueron oficialmente masculinos y muchos de ellos, aun cuando tenían mujeres, no fueron declarados mixtos por el Ministerio, básicamente porque no se introdujeron en los planes de estudio las materias de Economía Doméstica ni Labores.

Hemos mencionado que los planes de estudio de las Normales estuvieron basados en los norteamericanos y tuvieron desde el principio estas dos materias para las mujeres. Como veremos a continuación, los directores de las Normales se manifestaron de acuerdo con la coeducación en el nivel medio, a condición de que se reforzara la enseñanza de las materias prácticas, al tiempo que consideraban, por variadas razones, que era necesario estimular la presencia de más varones.

En Mercedes, el primer director aseguraba que la educación mixta no había presentado dificultades, en tanto los varones se sentían moderados por la presencia de las niñas, aprendían a ser "respetuosos defensores de la mujer" y ese era "el medio más eficaz de prevenir muchos extravíos". La escuela mixta era, sin duda, "la escuela del porvenir" (***Memoria,*** 1888, p. 638). Mercante advertía que la Escuela era más de niñas que mixta y que estaba intentando salvar "este defecto" tratando de atraer una mayor cantidad de varones. Observando las estadísticas, exponía, se veía que había varones hasta tercer grado y luego eran casi todas niñas. Consideraba que debían impartirse más clases de taller para los varones y de formación de la dueña de casa y señora del hogar para las niñas (***Memoria,*** 1895). Mercante ilustraba que en las clases de carpintería los varones construían bancos, mesas y atriles para la escuela y sus hogares; en Labores las niñas confeccionaban distintas piezas de ropa que se vendían a beneficio de la escuela a fin de año; y en Economía Doméstica las alumnas aprendían a hacer platos variados y a elaborar presupuestos averiguando los costos reales de los insumos. Comentaba que se acondicionó un espacio para que los varones ejercitaran carreras, saltos, tiro de bala, ascensiones y fútbol. Y las niñas iban con su profesora dos veces por semana al bosque de eucaliptus, donde realizaban juegos de su agrado que contribuían "a tonificar sus nervios y contrarrestar los efectos del

surmenage" (***Memoria,*** 1901, p. 221). El director Campi se quejaba porque el número de alumnos de sexo masculino no aumentaba y esto se debía a la escasez de becas y a la baja remuneración que recibían los maestros de las primarias provinciales. Siguiendo a Mercante y Senet, Campi aseguraba que se necesitaban maestros varones porque la maestra era incapaz de darle al varón púber (de más de diez años) la dirección moral, el carácter, ni la educación cívica que necesitaba, y muchos menos inculcar el amor al trabajo y a la patria que el país requería (***Memoria,*** 1918).

La primera directora de Azul, Riobó, advertía que las alumnas eran una esperanza legítima para el magisterio porque mostraban más conocimientos y más interés que los varones (***Memoria,*** 1888). En el acto de colación de grado el director Fernández se expresó a favor de la educación mixta: "La coeducación de varones y señoritas en escuelas mixtas es posible, conveniente y ventajosa, no tan solo para los mismos educandos, sino también para la sociedad y la nación", aunque en los recreos se ubicaban a los niños y a las niñas en distintos patios (***Memoria,*** 1891, p. 377). La directora Morales coincidía en la importancia de la educación mixta, pero siempre y cuando no se descuidara la enseñanza de asignaturas como Economía Doméstica, a la que le faltaba el carácter práctico y no se le daba la importancia que debía tener. Esto era fatal para la niña que necesitaba aprender cómo dirigir una casa, cuidar por la salud de su familia y administrar sabiamente la economía hogareña (***Memoria,*** 1895). Unos años después, el director Robin consideraba que era necesario aumentar el número de varones en el curso de magisterio y decidió que, en igualdad de condiciones, les daría a ellos prioridad para ingresar (***Memoria,*** 1918).

En Dolores, el director Jonas también creía que había que atraer a una mayor cantidad de varones al magisterio. En base a su experiencia en esa Normal, afirmaba que la mujer era preferible al hombre para enseñar a niños de ambos sexos de 4 a 7 años porque tenía más dulzura en los modales, pero no convenía que fuese maestra en los grados superiores (***Memoria,*** 1895). Las causas de la deserción de los varones eran varias, pero una de las más importantes era el monto que se pagaba por las becas, 20 $, que no alcanzaba para que los jóvenes de las otras localidades aledañas, que eran pobres, pudiesen pagar un alquiler y sostenerse en Dolores, para lo cual necesitaban, por lo menos, el doble de ese monto. Sobre las niñas, creía que debían tener más carga horaria de Labores, dada la trascendencia de esa materia para la mujer y sugería que se incluyesen clases de nociones pedagógicas maternales para conocer el trato que debía darse a los niños pequeños. Su sucesor, el director Gez mencionaba que en el taller de Trabajo Manual se les había enseñado a los varones el calado y tallado en madera y a las niñas otras actividades más propias de su sexo como encuadernación o plegado. Por su parte, las niñas en Economía Doméstica de cuarto grado habían aprendido a hacer: masitas, licor, budín, dulces de naranja, limón, sandía y zapallo, cremas, buñuelos, yema quemada, nevados, merengues, huevos kimbos, tortas, pastelitos, café, té y chocolate. En Labores de primer grado habían confeccionado: pañuelos, fundas, baberos, calzones y batitas y en Labores

de sexto: delantales, visos, camisas, almohadones, cuello Richelieu, limpia plumas, pañuelos, muestrario vainilla, sábanas y almohadillas (***Memoria,*** 1903).

Gil Navarro, de la Normal de Azul, consideraba que había que enseñar a las alumnas que toda mujer pobre o rica, debía saber lavar, planchar, cocinar, remendar y gobernar la casa para que pudiese constituir un hogar cuyo lema fuese "probidad, honradez y habilidad" (***Memoria,*** 1910, p. 463). En San Nicolás, Armstrong admitía que, al principio, las familias no creían que la educación mixta diese buenos resultados, pero hoy estaban convencidos que así era. Las ventajas del sistema eran indudables: el espíritu de ambición y de independencia se despertaba en las niñas, mientras que en los varones se suavizaban las costumbres y aprendían buenos modales (***Memoria,*** 1890). La directora se preocupaba por las clases de Economía Doméstica y reclamaba aulas más amplias, ya que la cocina estaba instalada en una sala tan pequeña que las alumnas debían dividirse para ingresar. Al mismo tiempo, la norteamericana alentaba la Gimnasia para ellas. Un ex profesor mencionaba que la población no salía de su asombro cuando veía en los patios a los jóvenes de ambos sexos realizando juntos ejercicios físicos (Marcatelli, 1988). En la misma línea, una egresada de la Normal de La Plata recordaba que le gustaban mucho las clases de Gimnasia que daba Graham porque les había enseñado fútbol, croquet, ***lawn tennis*** y pelota y en los recreos habían aprendido con ella baile, rayuela, salto a la cuerda, el juego de la mancha y de cuatro esquinas (Camaña, 1916).

Directores, salarios y la cuestión de género

La creación de estas Normales alteró la vida cotidiana en varios sentidos. Como vimos, de repente, los lugareños se encontraban conviviendo con profesionales que provenían de otras ciudades y del extranjero. Además, estos directores, profesores y maestros nacionales tenían mejores condiciones laborales y salariales que los docentes provinciales y pasaron a ubicarse en las clases altas y medias de las localidades donde se asentaron. Como mostramos en otro trabajo, durante buena parte del siglo XIX, en la provincia y en las escuelas que dependían del Consejo Nacional de Educación, las maestras ganaron menos que los maestros hasta que en 1885 y 1887 respectivamente, los salarios fueron igualados en forma horizontal (Rodríguez, 2021). Cabe indicar que en las Escuelas Normales (que dependían del Ministerio) nunca hubo distinciones salariales por género, pero como había Normales que recibieron distintos presupuestos según las épocas, los directores cobraron diferentes estipendios y hubo años en que ciertas directoras ganaron más que sus colegas varones. Por ejemplo, los sueldos de los cinco directores en 1888 fueron iguales, pero la ley de presupuesto del año 1892 dispuso que los directores de las Normales de Azul, Mercedes, San Nicolás y La Plata – donde ese año eran todas mujeres- cobrasen 310 $, mientras que el director de Dolores– que era varón- recibiese 200 $. En cambio, el resto del personal cobraba igual en todas las Escuelas: por cátedra recibían 100 $ (en 1888) y 110 $ en 1892, los maestros de grado 80 $

(en 1888) y 110 $ (1892), y los docentes especiales de Labores, Economía Doméstica, Francés, Gimnasia, Ejercicios Militares y Solfeo o Música ganaban 80 $ en promedio. Los menores salarios eran para el secretario y el bibliotecario (60 $), ayudante de gabinete (40 $), celador (30 $), mayordomo (40 $) y ordenanza (30 $).

De acuerdo a un estudio sobre los empleados de la burocracia nacional (Salvatore y Arón, 2021), las estadísticas de 1893 mostraban que el 64,9 % de los salarios medios de los empleados públicos estaba entre 51 $ y 150 $, mientras que los empleados con salarios de hasta 50 $ eran minoría (18 %), así como los de salarios superiores a 150 $ (17 %). Se deduce de esto que dentro de las Normales había una gran dispersión salarial y su personal se ubicaba en los tres sectores: entre los altos estaban los directores de las Normales que percibían salarios entre 200 $ y 310 $, igual que los rectores de los Colegios Nacionales, miembros de las profesiones liberales (abogados, ingenieros, médicos), funcionarios del poder judicial, gerentes de bancos, catedráticos de universidades y colegios, entre otros (Salvatore y Arón, 2021). Los maestros se ubicaban entre los sectores medios (80 $ y 110 $), y los ayudantes y el personal de limpieza, entre los más bajos (40 $ y 30 $). En relación con estos últimos, los directores de las Normales solicitaron muchas veces que se les pagara mejor a estos empleados.

De las cinco Normales, la de mujeres de La Plata, por estar ubicada en la capital provincial, fue exhibiendo año a año la mayor cantidad de inscriptas y egresadas y recibiendo un mejor presupuesto. En 1913 se habían dividido a las Normales en seis categorías, la de La Plata quedó ubicada en la cuarta y las otras en la quinta. Ese año, su directora cobró el salario más alto (450 $), mientras que en las demás, sus directivos (tres varones y una mujer) recibieron 400 $ mensuales. En 1915 esta Normal se hizo de Profesoras y recibió el mayor presupuesto anual de las cinco: con 335 estudiantes en el nivel medio le asignaron 128.520 $; y el resto obtuvo 69 mil $ y tenían en el curso de magisterio 138 alumnos (Dolores), 132 alumnos (San Nicolás), 114 (Mercedes) y 97 estudiantes (Azul) (***Memoria,*** 1917).

Como ya mencionamos, la situación de los maestros provinciales, en comparación con los nacionales, no solo era más desventajosa porque cobraban menos, sino debido a que se les pagaba con atraso, y el mobiliario y el material didáctico de las escuelas eran de menor calidad y más escaso. En la década de 1910, en la provincia de Buenos Aires los directores de primaria ganaban 190 $ y los regentes (directores) de primaria de la Normal 230 $, mientras que un maestro de cuarto grado cobraba 135 $ y un maestro de nación, 150 $ (Consejo Nacional de Educación, 1913). Asimismo, la situación salarial de provincia a provincia variaba mucho y las primeras huelgas importantes que se organizaron en el país, fueron lideradas por los maestros que cobraban sueldos provinciales.

Bajo el argumento de la escasez presupuestaria, el gobernador en Buenos Aires, modificó la Ley de Educación Común en 1905, acortó la obligatoriedad a los primeros cuatro grados y de los 8 a los 12 años, y convirtió a las escuelas de quinto y sexto grado

en "complementarias", situación que continuó sin mayores modificaciones por más de dos décadas. La nación, en cambio, mostraba signos de recuperación. En 1905, por iniciativa del senador Manuel Láinez, se sancionó la ley N° 1874 que destinaba fondos para fundar o hacerse cargo de escuelas primarias provinciales que los gobernadores no podían sostener. La norma permitía financiar establecimientos infantiles (hasta el segundo grado) y elementales (hasta el cuarto grado) que pasaban a depender del Consejo Nacional de Educación. Más de la mitad de los gobernadores solicitaron de inmediato esta ayuda a la nación y Buenos Aires lo hizo a partir de 1909 (Consejo Nacional de Educación, 1913).

Si bien las Normales de Mercedes, Azul, Dolores y San Nicolás tenían una minoría de varones inscriptos en el curso de magisterio, puede apreciarse que los hombres estaban sobrerrepresentados en los cargos directivos (Cuadro 1). Además, estaban concentrados dando clases en el nivel medio, mientras que, en la Escuela de Aplicación, cuando había varones, solían ser los regentes y maestros de los grados superiores. Esta división sexual del trabajo al interior de las Normales era similar en el resto del país: en 1915 los directores varones de las Normales representaban alrededor del 64 % y según las estadísticas de 1919 los profesores varones eran el 50 % en el nivel medio y el 17 % en la primaria (***Memoria,*** 1920).

De todos modos, la presencia de estas primeras directoras de las Normales y profesoras del nivel medio resultaron toda una novedad entre los pobladores locales, acostumbrados a la presencia de las directoras y maestras de las escuelas infantiles y elementales provinciales. Seguramente, ver a estas mujeres, casadas y solteras, ocupando importantes cargos de la burocracia educativa nacional, ganando salarios medios y altos iguales a los varones, fueron para muchas niñas y jóvenes de esas localidades, una inspiración y un modelo alternativo a seguir. En los años de 1920, la docente y escritora Alfonsina Storni hacía una reflexión positiva respecto a la situación de las maestras. Afirmaba que las maestras recibían salarios que las ubicaban en las clases medias, les permitían tener seguridad económica y sostener ellas mismas sus casas y por esto, muchas de ellas preferían quedarse solteras antes que casarse con un candidato que no las convenciera (Storni, 1921). Es decir, a partir de las Normales, una mujer podía convertirse en una profesional reconocida en la comunidad y con cierta independencia económica, pero también afectiva.

Reflexiones finales

En este artículo analizamos cuáles fueron las medidas nacionales y provinciales de formación de maestros que se fueron tomando entre 1887 y 1920. Buscamos mostrar en qué consistieron los cambios que se produjeron con la instalación de las primeras cinco Normales en la provincia de Buenos Aires y el conjunto de empleados públicos asociados a ellas.

En referencia a lo primero, mostramos que el gobierno de la provincia de Buenos Aires se ocupó de financiar el nivel primario principalmente, pero, debido a la crisis

económica de fines del siglo XIX, a principios del XX decidió acortar la obligatoriedad hasta el cuarto grado y subir la edad de ingreso a la escuela a los 8 años. Desde el siglo XIX, a los maestros en ejercicio se los obligaba a rendir un examen de conocimientos en la ciudad de La Plata para obtener un título habilitante. Como las autoridades provinciales decidieron no sostener escuelas de nivel medio, dejaron que asociaciones privadas crearan instituciones de magisterio – que fueron en su mayoría católicas- y Normales Populares, sostenidas por los particulares. Estas últimas se organizaron con el propósito de que los aspirantes a titularse pudiesen cursar y rendir en sus localidades, sin tener que trasladarse a la capital, pero tuvieron muchas dificultades para mantenerse y solo unas pocas lograron permanecer en el tiempo y entrar en el régimen de adscripción. Durante todo este período, se fundaron sobre todo escuelas primarias infantiles, muy pocas elementales y mucho menos, primarias completas (hasta el sexto grado).

Hemos visto que el gobierno nacional se ocupó de financiar el nivel medio y en particular, la formación de maestros a través de las Escuelas Normales, y en los inicios del siglo XX, comenzó a sostener económicamente escuelas primarias en las provincias, especialmente infantiles y en menor medida, elementales. En este contexto, la llegada de las Normales con sus Escuelas de Aplicación, fueron muy bienvenidas en las localidades, porque brindaron la posibilidad de que los niños pudiesen hacer el Jardín de Infantes (en La Plata), finalizar la escuela primaria, ingresar al nivel medio y obtener un título profesional, oportunidad que fue aprovechada especialmente por las mujeres.

Durante las primeras décadas, la Escuela de Aplicación y el curso de magisterio funcionaron como dos establecimientos separados, dado que, debido a la alta deserción, muy pocos niños lograban terminar sexto grado y pasar al primer año de magisterio. Para los jóvenes que buscaban ingresar a magisterio y provenían de escuelas provinciales incompletas, los directores les debían tomar un examen de conocimientos para poder ubicarlos en el nivel correspondiente. Contribuyeron a esta desconexión las políticas nacionales que cambiaron varias veces la edad de ingreso. Hacia la década de 1910 la deserción fue disminuyendo y la primaria tuvo cada vez más niños que completaban los cursos y el primer año iba teniendo más aspirantes - mayoría de mujeres- tanto de la Escuela de Aplicación como de otras primarias provinciales.

En las cinco localidades estudiadas, las trayectorias de los directores de cada una de las Normales presentaron similitudes y singularidades. Los lugareños vieron interrumpir su rutina ante la llegada de los primeros directores y docentes que provenían de otras ciudades y países: en San Nicolás y La Plata, las directoras fueron norteamericanas, en las Normales de Mercedes y Azul hubo maestras estadounidenses y en las Normales de Mercedes y Dolores, estuvieron trabajando profesores extranjeros que estaban en el país producto de las políticas inmigratorias. Dentro del grupo de los directores argentinos, estos eran oriundos de las provincias

de La Rioja, San Luis, Santiago del Estero, Entre Ríos, Mendoza, San Juan y la Capital Federal. Los directores varones doblaron en cantidad a las mujeres (12 hombres y 6 mujeres), a pesar de que la matrícula en el magisterio era casi enteramente femenina. De los hombres, cuatro eran egresados de la Normal de Profesores de Capital Federal, tres de la Normal mixta de Profesores de Paraná, uno de la Normal de Maestros de La Rioja, de la mixta de San Nicolás, del Colegio Nacional de Concepción del Uruguay y uno no tenía título. Dos de las directoras se habían recibido en la Normal Nº 1 de Profesoras de Capital, una en la Normal de Maestras de Santiago del Estero y una en la de Maestras de San Juan. Con el tiempo, los ministros priorizaron la designación de directores y profesores egresados de las mismas Normales, tornándose más endogámicas.

Hemos ilustrado que, en el largo plazo, cada Normal presentó alguna particularidad: en Mercedes hubo dos educadores que se hicieron muy conocidos por su actuación pública y su extensa obra; en Azul, se dieron distintos conflictos y sus directores tuvieron cierta inestabilidad; en Dolores todos los directores fueron hombres, la mayoría egresados de la Normal masculina de Capital. La situación en San Nicolás fue la más estable de todas, dado que la directora norteamericana duró 26 años en su cargo, exhibiendo el récord de permanencia; mientras que, en La Plata, la otra norteamericana marcó su impronta: hizo femenina esa Normal y las directoras fueron todas mujeres en esos años.

Por otro lado, las recurrentes crisis presupuestarias afectaron las gestiones de los directores y la implementación de los planes de estudio: en algunas Normales se suprimieron cargos docentes, faltaban aulas, salones para las clases especiales, gabinetes de Física y Química, mobiliario y los materiales necesarios para realizar una enseñanza práctica. A pesar de estas dificultades, planteamos en qué sentido cada Normal fue altamente dependiente de su director y algunos de ellos lograron implementar innovaciones, crearon diferentes organizaciones culturales y emprendieron distintas iniciativas de ayuda social para los alumnos pobres y la comunidad en general: en Mercedes propusieron la aplicación de un nuevo régimen disciplinario y de una república escolar; viajes educativos y excavaciones; crearon una caja de ahorro, la Sociedad Protectora Belgrano, la Sociedad Excursionista, y realizaron colectas de dinero para donar al hospital y a la cárcel. En Azul, se pronunciaron en contra de la enseñanza memorística y los castigos humillantes; inauguraron cursos nocturnos para obreros y dependientes de comercio; y fundaron una Estación Metereológica, la Sociedad y el Centro Rivadavia, la Sociedad de Niños, pájaros y plantas, la Cooperadora y la Sociedad de Fomento. En Dolores pusieron el foco en la promoción del aseo personal y la pulcritud en la vestimenta; realizaron innovaciones didácticas; organizaron un batallón de varones, banda de música, orquesta de señoritas, una chacra escolar, la Sociedad Sarmiento, un club gimnástico, equipos de fútbol e impulsaron el dictado de clases a policías analfabetos. En San Nicolás la directora norteamericana apoyó la educación física para las niñas y en

La Plata la estadounidense impulsó el aprendizaje de deportes femeninos, realiz**ó** excursiones educativas dentro y fuera de la ciudad y cre**ó** la Banda de Misericordia, entre otras cosas.

Observamos que los directores tenían similares opiniones respecto a la enseñanza mixta, decían que era muy beneficiosa al suavizar los modales de los varones, pero consideraban que era necesario reforzar las materias femeninas de Economía Doméstica y Labores y las diferencias entre los sexos dentro de Gimnasia y Trabajo Manual. En Economía Doméstica, algunos directores se manifestaban preocupados porque no contaban con los insumos necesarios para poder realizar las clases prácticas de cocina y otros directores informaban que los platos elaborados en esa asignatura y los mejores trabajos producidos en Labores, se ponían a la venta para beneficio de la Escuela. Del lado de la Gimnasia, impulsaron la organización de los Boy Scouts, se ocuparon de acondicionar para los varones canchas de fútbol, de tenis, organizar competencias, carreras, saltos y tiro. Para ellas estaban destinados los juegos y paseos. En Trabajo Manual, se esperaba que ellos aprendieran a tallar la madera (si la había) y ellas, encuadernación. Por otra parte, reseñamos que los directores creían necesario alentar el ingreso de los varones al magisterio, porque se los necesitaba para ocupar los cargos directivos, dar clases a los niños mayores de diez años y en las escuelas masculinas.

Dentro del sistema normalista, indicamos que nunca hubo diferencias salariales por sexo y se dieron épocas en que ciertas directoras recibieron estipendios más altos que ellos. Además, vimos que estos empleados de la burocracia nacional ganaban más que los docentes pagados por el erario provincial. Por último, mencionamos que la presencia en los pueblos del interior de estas primeras directoras, profesoras del nivel medio y regentes de primaria, que pasaron a integrar las clases altas y medias ocasionaron un gran y positivo impacto en las comunidades, en múltiples aspectos.

Bibliografía

Alvarado, M. (2013). Notas al margen a propósito de Carlos N. Vergara en el campo de la Historia de las Ideas. ***Algarrobo,*** (2), pp. 1-9.

Camaña, R. (1916). ***Pedagogía Social.*** Buenos Aires: La Cultura Argentina.

Consejo Nacional de Educación (1913). ***La Educación Común en la República Argentina. Años 1909-1910.*** Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaría.

Ducós, M. del C. (1937). ***Escuela Normal mixta Bernardino Rivadavia. Azul. 1886-1936.*** Buenos Aires: Talleres Gráficos L J. Rosso.

Dussel, I. (2014). Presentación. ***La crisis de la pubertad y sus consecuencias pedagógicas.*** La Plata: Unipe.

Fiorucci, F. (2012). Las escuelas normales y la vida cultural en el interior: apuntes para su historia. En F. Fiorucci y P. Laguarda, ***Intelectuales Cultura y Política en Espacios Regionales, Argentina Siglo XX.*** Rosario: Prohistoria.

Gálvez, M. [1914] (1964). ***La maestra normal.*** Buenos Aires: Losada.

Lionetti, L. (2006). Víctor Mercante: agente político e intelectual del campo educativo en la Argentina de principios del siglo XX. ***Prohistoria,*** (10), pp. 93-112.

Marcatelli, M. (1988). ***Escuela Normal mixta de San Nicolás de los Arroyos. 1888-1988.*** San Nicolás: Raògraf.

Martínez Urrutia, L. (1955). ***La Escuela Normal Popular. Reseña histórica.*** Mercedes: Talleres Gráficos Cassani.

Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (varios años). ***Memoria presentada al Congreso Nacional por el ministro de justicia e instrucción pública.*** Buenos Aires: Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional.

Reyna Almandós, M. E. G. de ***et. al.*** (1938). ***La Escuela Normal Nacional Mary O. Graham de La Plata.*** La Plata: Homenaje del Centro Mary O. Graham.

Rodríguez, L. G. (2022). Las maestras norteamericanas que trajo Sarmiento y las que vinieron después. Su trabajo en Argentina (1869-1910). ***Revista Brasileira de História da Educação,*** 22 (1), pp. 1-28.

--- (2021). Los manuales de Economía Doméstica en la escuela: contabilidad hogareña, educación de las emociones y enseñanza práctica para el hogar (Argentina, fines del siglo XIX y principios del XX). ***Estudios del ISHIR***, (11), 30, pp. 1-25.

--- (2021a). ¿Economía Doméstica o Labores? La educación femenina en las escuelas: programas y libros de texto (Argentina, 1870- 1920). ***Historia y Memoria de la Educación***, 14, pp. 615-641.

--- (2019). Normalismo y mujeres. Las maestras en el ***Quién es Quién en La Plata*** (1972): trayectorias de una élite intelectual y profesional. ***Trabajos y Comunicaciones,*** 50.

Selva, J. F. (1963). ***Escuela Normal de Dolores.*** Dolores: s/e.

Salvatore, R. Arón, E. S. (2021). Empleo público, salarios y carrera burocrática. La burocracia estatal argentina a comienzos de la era del progreso. ***Estudios sociales del Estado,*** 14, (7), pp. 176-219.

Schoo, S. (2009). ***Orígenes y desarrollo de la educación secundaria, normal y especial en la provincia de Buenos Aires: iniciativas provinciales nacionalizadas (1852-1920).*** Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés (inédita).

Sosa de Newton, L. (1986). ***Diccionario biográfico de las mujeres argentinas.*** Buenos Aires: Plus Ultra.

Storni, A. (1921). ¿Por qué las maestras se casan poco? ***La Nación,*** 13/3/1921.

Tedesco, J. C. (1986). ***Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945).*** Buenos Aires: Solar.

Terigi, F. y Arata, N. (2011). Presentación. ***Carlos Vergara. Pedagogía y revolución: escritos escogidos.*** La Plata: Unipe.

Vignoli, M. (2015). ***Sociabilidad y cultura política. La Sociedad Sarmiento de Tucumán, 1880-1914.*** Rosario: Prohistoria.

Las escuelas primarias para adultos y el servicio militar obligatorio en la Argentina de principios del siglo XX

Primary schools for adults and compulsory military service in Argentina in the early twentieth century

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61024

Germán Soprano
https://orcid.org/0000-0003-4028-4207
Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS)
CONICET-Universidad Nacional de La Plata
gsoprano69@gmail.com
La Plata, Buenos Aires, Argentina

Recibido:13/06/2022
Aceptado:11/10/2022

Resumen:

Las "escuelas militares" de educación primaria de adultos fueron creadas en 1884 y, de acuerdo con la Ley 1.420 de Educación Común, ofrecían enseñanza para los "adultos ineducados". Con la sanción e implementación de la Ley 4.031 de Servicio Militar Obligatorio de 1901, el Ejército y la Armada reclutaron anualmente una masa de ciudadanos conscriptos, de los cuales aproximadamente un 50% eran analfabetos y, por tanto, se los inscribía como alumnos en dichas escuelas que funcionaban en unidades militares situadas en Capital Federal, las provincias y territorios nacionales. Este artículo analiza los proyectos institucionales y educativos de las "escuelas militares" durante las dos primeras décadas de implementación del servicio militar obligatorio.

Abstract:

The "military schools" of adult primary education were created in 1884 and, according to Law 1.420 of Common Education, offered education for "uneducated adults". With the sanction and implementation of Law 4.031 of Compulsory Military Service of 1901, the Army and Navy annually re-

cruited a mass of conscript citizens, of which approximately 50% were illiterate and, therefore, were enrolled as students in these schools that functioned in military units located in the Federal Capital, the provinces and national territories. This article analyzes the institutional and educational projects of "military schools" during the first two decades of implementation of compulsory military service.

Palabras clave: Escuelas primarias para adultos / Servicio Militar Obligatorio / Fuerzas Armadas Argentinas / Concejo Nacional de Educación

Keywords: Primary schools for adults / Compulsory Military Service / Argentine Armed Forces / National Council of Education

creative commons

Introducción

> ***"La escuela militar es un organismo que vive dentro de otro, del cual recibe el calor necesario a su existencia"*** (Rossi, 1917b:132)

La historia de las "escuelas militares" en la Argentina de principios del siglo XX no ha sido analizada por la historiografía que tiene por objeto el servicio militar obligatorio[1] ni por la historia de la educación de adultos.[2] Este artículo es un primer estudio sistemático sobre esos establecimientos educativos situados en unidades y reparticiones del Ejército y la Armada.

En el marco del proceso de implementación de la Ley 4.031 de Servicio Militar Obligatorio del año 1901, la incorporación masiva de ciudadanos argentinos de 20 años como conscriptos en las Fuerzas Armadas conllevó el fortalecimiento de la oferta de educación primaria –conforme estaba previsto en la Ley 1.420 de Educación Común de 1884- a través de las "escuelas militares" o "escuelas de cuerpo" para "adultos ineducados". Dichas escuelas tenían sede en unidades y reparticiones del Ejército y la Armada situadas en Capital Federal, las provincias y territorios nacionales. Sus directores y maestros eran civiles designados por el Consejo Nacional de Educación y sus alumnos eran soldados "analfabetos" o aquellos alfabetizados que no poseían conocimientos mínimos prescriptos para la enseñanza primaria; eventualmente, sargentos y cabos podían ser alumnos.

A modo de hipótesis sostengo que la dependencia de los soldados conscriptos respecto del Ejército y la Armada y de las "escuelas militares" respecto del Consejo Nacional de Educación generaba problemas en los procesos de planificación y gestión cotidiana de estos establecimientos escolares, dado que, si bien ambas agencias estatales coincidían en la necesidad de educar a estos ciudadanos argentinos, cada una de ellas se orientaba por lógicas y prácticas institucionales diferentes. En el primer caso centrándose en la instrucción militar del soldado y el cumplimiento de tareas en cuarteles y campamentos. En el segundo caso procurando su alfabetización

1 El análisis del servicio militar obligatorio en el marco de la problemática más amplia de la provisión de tropa en el ejército de línea/ejército nacional entre la década de 1860 y la primera década del siglo XX ha sido analizada por Hugo Quinterno (2014), María Laura Guembe (2015), Aldo Avellaneda (2017 y 2019), Avellaneda y Quinterno (2021). Fernando García Molina (2010), Enrique Dick (2014), Hernán Cornut (2018) y Germán Soprano (2019) inscribieron el servicio militar obligatorio en proceso de modernización, burocratización y profesionalización del Ejército a principios del siglo XX. Para la conscripción en la Armada véase Sebastián Morán (2013). Sobre el servicio militar obligatorio en sus relaciones con la producción del control social estatal sobre los sectores subalternos y la "cuestión social": Ricardo Rodríguez Molas (1983), Santiago Garaño (2017), Jonathan Ablard (2017) y Nicolás Silliti (2018). Por último, Lilia Ana Bertoni (2021), si bien no se centra en el servicio militar obligatorio, su enfoque permite comprender esa prestación militar ciudadana y la educación en sus relaciones con proyectos de nacionalización de la población en la Argentina de fines del siglo XIX y principios de XX.

2 Sobre la historia de la educación de adultos en Argentina de principios del siglo XX: Lidia Rodríguez (1992 y 1998-1999), César Tello (2006) y Mónica de la Fare (2010).

y adquisición de saberes escolares elementales en el período de duración del servicio militar obligatorio. También señalaré que –no obstante estas diferencias y los conflictos derivados de las mismas- el orden, jerarquía y disciplina castrense cumplían un rol indispensable en la matriculación y asistencia de los alumnos a las "escuelas militares".[3]

El artículo busca responder las siguientes preguntas en esa coyuntura crítica que fueron los primeros veinte años de implementación del servicio militar obligatorio: ¿Qué eran las "escuelas militares"? ¿Qué contenidos comprendían sus planes de estudio? ¿Cómo eran los perfiles profesionales de sus directores y docentes? ¿De qué autoridades estatales dependían? ¿Qué relaciones existían entre las autoridades civiles y militares en su administración? ¿Cómo se distribuía la dedicación de los conscriptos entre la instrucción y otras tareas militares y su alfabetización? ¿Cuántas "escuelas militares" había y dónde estaban localizadas? ¿Qué cantidad de directores y docentes tenían y cuántos alumnos se matriculaban y cursaban en ellas? ¿Cómo se ocuparon las publicaciones del Consejo Nacional de Educación de sus proyectos y experiencias educativas?

El trabajo se sirve de una metodología de análisis cualitativa sobre la base de un relevamiento, puesta en diálogo y análisis de fuentes documentales oficiales del Ejército, la Armada, el Ministerio de Guerra y el Consejo Nacional de Educación.[4]

Las "escuelas militares"

El Estado Mayor General del Ejército creó las "escuelas de cuerpo" a fines de 1883 y reglamentó su funcionamiento el 17 de enero de 1884. Casi simultáneamente, en los artículos 11º y 12º de la Ley 1.420 de Educación Común de 1884 se determinó que estas escuelas debían impartir conocimientos en lectura, escritura, aritmética y nociones de geografía e historia argentina a los soldados, cabos y sargentos considerados "adultos ineducados" (Consejo Nacional de Educación, 1964:13). Desde la sanción de la Ley 4031 de Servicio Militar Obligatorio de 1901 sus alumnos fueron mayoritariamente ciudadanos conscriptos.[5]

El ***Reglamento y Plan de Estudios para las Escuelas Militares*** del 23 de abril de 1907, reformado el 28 de junio de 1909, determinaba que estas escuelas se regirían por el reglamento, plan de estudios y carga horaria dispuestos por el Consejo Nacional de Educación, pero contando con el acuerdo de las autoridades castrenses (Domínguez,

3 La instrucción militar de los soldados también demandaba conocimientos prácticos que resultaban de su alfabetización; pero esta cuestión específica será objeto de otro trabajo.

4 Estas escuelas no deben confundirse con los institutos militares de formación y perfeccionamiento de oficiales, cabos y sargentos que, en ocasiones, también eran denominados como "escuelas militares" en las fuentes documentales castrenses de la época.

5 La sanción y aplicación de la Ley 4.031 de Servicio Militar Obligatorio de 1901 reconoce antecedentes en las conscripciones de 1896, 1897 y 1898 (Avellaneda y Quinterno, 2021).

1913:140).[6] Los objetivos y contenidos curriculares comprendían la enseñanza de la lectura, escritura (copiar y escribir al dictado lo leído, formar oraciones referidas a la vida cotidiana y redactar cartas), aritmética (numeración entera y decimal, cuatro operaciones fundamentales, sistema métrico y cálculos mentales), historia argentina (símbolos y fiestas nacionales, himno nacional, prohombres de la patria, independencia y constitución del país), geografía argentina, instrucción cívica (deberes y derechos del ciudadano), higiene y ejemplos moralizadores (Consejo Nacional de Educación, 1911:5-6).

Los maestros debían examinar a los alumnos matriculados para determinar sus conocimientos previos y distribuirlos en dos divisiones: la división "atrasada" o "1º grado", que reunía a quienes no sabían leer ni escribir; y la división "adelantada" o "2º grado", que incluía a los que poseían rudimentos de lectura y escritura. En algunas escuelas se habilitaba un 3º año para los alumnos más avanzados, pero su matrícula era muy reducida; por ejemplo, en 1911, del conjunto de "escuelas militares", 85,94% de los alumnos asistía a 1º grado, 12,9% a 2º grado y sólo el 1,15% a 3º grado.

Los alumnos realizaban tareas en cuadernos de escritura, de dictado y composición. Los conocimientos sobre historia, geografía, instrucción cívica y moralidad, además de poseer importancia para su educación ciudadana, constituían una materia prima para la enseñanza de la lectura y escritura. El docente calificaba mensualmente el desempeño de cada alumno como "bueno", "regular" o "malo" y al promediar el curso tomaba una prueba escrita para determinar el grado de avance en sus estudios. Todas las calificaciones eran comunicadas al jefe de la unidad o repartición militar para su conocimiento. El curso se cerraba con lecciones, ejercicios y exhibición de trabajos donde los alumnos demostraban públicamente sus aprendizajes, siendo especialmente invitados en esas ocasiones los jefes y autoridades militares. Esos ejercicios finales podían consistir para los alumnos de 1º grado en la resolución de problemas concretos de suma y resta de números enteros, multiplicación y división de números enteros y escritura a partir de un dictado; y para los de 2º grado en la resolución de problemas concretos de multiplicación y división con números decimales y redacción de una carta familiar sobre la base de un tema libre (Consejo Nacional de Educación, 1909a:206; Consejo Nacional de Educación, 1911:7-8-20-21, Consejo Nacional de Educación, 1914:1112-1118).

Para los años 1910-1911, el inspector Arturo Rossi sostenía que el 50% de los alumnos de las "escuelas militares" obtuvieron calificación "buena" en lectura, escritura y aritmética, el 40% "regular" y un 10% fueron "reprobados". Tales resultados eran tenidos como auspiciosos, pues cabía tener presente que –decía- muchos conscriptos eran ciudadanos argentinos hijos de extranjeros que conservaban el "idioma de los

6 Los miembros de la comisión que reformó el Reglamento en 1909 manifestaron haber consultado y recibido colaboración de los jefes militares de las unidades y reparticiones del Ejército y la Armada (Consejo Nacional de Educación, 1909b:751).

padres" o se expresaban con "voces indígenas"; de allí el "rol principalísimo" que la "escuela primaria militar" tenía en la formación de la "nacionalidad" (Consejo Nacional de Educación, 1914:488-499).

Directores y docentes

Sus directores, maestros y subpreceptores eran hombres civiles designados y supervisados por el Consejo Nacional de Educación.[7] Los docentes debían ser maestros normales titulados o bien –no disponiendo de título- acreditados por una autoridad educativa nacional o provincial que certificara conocimientos equivalentes por medio de un examen de competencias. Los directores dirigían la enseñanza y orientaban la labor educativa de los docentes, cuidaban de la disciplina y gestionaban los recursos de la escuela; también podían dictar clases y reemplazar al maestro o subpreceptor cuando fuera necesario. Los subpreceptores eran aquellos docentes que no habían completado el plan de estudios de tres o cuatro años para formarse como maestros normales o habían rendido y aprobado los exámenes ante una autoridad escolar competente que los reconocía legalmente como tales.

El ***Reglamento y Plan de Estudios para las Escuelas Militares*** de 1907 establecía que los docentes serían designados interinamente por el Consejo Nacional de Educación y podían ser confirmados después de un año si la inspección del Consejo respaldaba su desempeño. Los directores, maestros y subpreceptores tenían prohibido otorgar premios y recompensas a los alumnos cuando éstas no fueran autorizadas por el Consejo o por las autoridades militares; tampoco podían promover subscripciones o levantar peticiones o declaraciones entre los alumnos por cualquier motivo y/o efectuar propaganda a favor o en contra de opiniones políticas o creencias religiosas (Consejo Nacional de Educación, 1911:9-14).

Por decreto presidencial del 23 de abril de 1907 se determinó que la enseñanza primaria impartida a los conscriptos sería considerada parte de su instrucción militar. También se dispuso que la Intendencia General de Guerra recibiría $60 moneda nacional para abonar mensualmente los salarios de un director y un sub-preceptor por unidad o repartición -a excepción del personal de las "escuelas militares" de Capital Federal y alrededores-. El Ministerio de Guerra tenía condiciones administrativas y materiales suficientes para sustanciar dichos pagos en las provincias y territorios nacionales, tal como lo hacía con los salarios del personal militar. El Consejo Nacional de Educación se ocupaba de las liquidaciones mensuales y abonaba los salarios de los directores y docentes de las "escuelas militares" de Capital Federal, Campo de Mayo y Liniers (Consejo Nacional de Educación, 1909a:205).

Según un informe de 1907 del Consejo Nacional de Educación, de los $60 que se

7 El decreto del 23 de abril de 1907 –mencionado más arriba- establecía que los docentes podían recibir la colaboración ad honorem –previa autorización de los jefes militares- de las clases (sargentos o cabos) y/o de conscriptos que reunieran condiciones para ello.

abonaban en concepto de salario por escuela correspondían $30 para el director y $ 30 para el maestro o subpreceptor (Consejo Nacional de Educación, 1909a:183-184).[8] Los jefes de las unidades o reparticiones militares podían autorizar al director o docente a concurrir a la mesa de los oficiales y debían hacerse cargo de su alojamiento sin costo alguno si estos no disponían de uno cercano al establecimiento. Los docentes de las "escuelas militares" tenían una jornada de trabajo de 12 horas semanales durante diez meses y percibían sus salarios sólo en ese período. Si bien sus sueldos eran relativamente bajos comparados con el de un director, maestro o subpreceptor de una escuela primaria de jurisdicción nacional, diferentemente, la carga horaria semanal era la mitad de la cumplida por estos últimos. Quizá por ello podían desempeñarse simultáneamente como docentes en otras escuelas o contar con otros empleos o realizar otras actividades económicas.[9] Así por ejemplo, en 1907, el Consejo Nacional de Educación abonó los siguientes salarios en "escuelas nacionales" del Territorio Nacional de La Pampa, colonia de Sampacho en provincia de Córdoba, Isla Martín García y Puerto Militar: $275 a directores de escuelas superiores, $225 para directores de escuelas elementales y $200 para los de escuelas infantiles; $175 a maestros de 1º categoría, $150 a maestros de 2º categoría y $125 a los de 3º categoría (Consejo Nacional de Educación, 1909a:116).[10] Con vistas a modificar este estado de situación, el inspector Arturo Rossi propuso a las autoridades del Consejo un aumento del 20% en los sueldos del personal de las "escuelas militares" y crear el cargo de vicedirector; de tal forma se alcanzaría la siguiente mejora salarial: el director con un sueldo de $180 y un prest $30 (total $210) y el vicedirector y el maestro con $144 más $30 (total $174) (Consejo Nacional de Educación, 1914:498).[11]

Las cualidades profesionales de directores y docentes de las "escuelas militares" no siempre fueron positivamente ponderadas por los funcionarios del Consejo Nacional de Educación, aun cuando, recordemos, éste organismo los designaba. En un informe de 1911-1912, el inspector Arturo Rossi consideraba que era necesario exigirles "una

8 Resulta llamativo que -conforme esta fuente oficial- el director y el maestro o subpreceptor percibieran el mismo monto en pesos en concepto de salario.

9 El reporte de trámites hechos por la Inspección de Escuelas Militares permite suponer –si bien cabría constatar esto con otras fuentes oficiales- que los directores y docente de dichas escuelas no era muy estables en sus cargos. Por ejemplo, sobre un total de 197 directores/docentes que había en 1910, la Inspección de Escuelas Militares tramitó 99 nombramientos, 4 ascensos, 32 renuncias, 18 pases, 37 licencias, 23 cesantías, 3 pases a disponibilidad y 3 efectivizaciones (Consejo Nacional de Educación, 1914:485).

10 La estimación del salario que percibían los directores y maestros de las "escuelas nacionales" es un asunto complejo de discernir y que requiere de un estudio específico, sistemático y en profundidad. Un informe del Consejo Nacional de Educación de 1917 señalaba que los "maestros directores" y "maestros ayudantes" designados en las 267 nuevas "escuelas nacionales" creadas ese año percibieron $180 y $100, respectivamente (Consejo Nacional de Educación, 1918b:42). Como puede apreciarse, estos salarios expresan montos menores a aquellos consignados para 1907; sin embargo, continuaban por encima de los abonados en las "escuelas militares".

11 No disponemos de información que permita constatar si dicha propuesta de aumento salarial se sustanció y, de ser así, cuándo. El cargo de vicedirector no se creó durante el período objeto de este artículo. Asimismo, el prest era un suplemento del haber del personal militar destinado a atender gastos ordinarios –como la comida- de la vida en el cuartel o campamento.

preparación suficientemente comprobada" y elevar su "valor moral e intelectual" a fin de ahorrarse "muchos inconvenientes cuya causa radica en este factor"; además era preciso reemplazar "paulatinamente a los maestros de circunstancias por maestros profesionales" (Consejo Nacional de Educación, 1914:490-495). Un par de años después, en un artículo de ***El Monitor*** se afirmaba que algunos docentes demostraban "pocas aptitudes, poca contracción y resultados en la enseñanza" y que la causa principal de aquello era la ausencia de orientación desde la dirección del establecimiento, pues el director hacía y debía "hacer su escuela", "uniformando el trabajo del personal", dándole "organización" y "método" (Tula, 1914b:98). Y en un informe de 1922 se manifestaba que en las "escuelas militares" de Capital Federal, Liniers, Campo de Mayo, La Plata y Río Santiago había "personal sin título" que "no se ha compenetrado aún de su misión, no trabaja con la eficacia que sería de desear", aun cuando, agregaba, "las escuelas han mejorado notablemente" (Consejo Nacional de Educación, 1923b:74).

Entre el Consejo Nacional de Educación y las Fuerzas Armadas

En coincidencia con la sanción de la Ley 4.031 de Servicio Militar Obligatorio, el Consejo Nacional de Educación determinó en 1901 que las "escuelas militares" debían orientar sus objetivos educativos por el ***Reglamento y Programa para las Escuelas de Adultos***. Sin embargo, de acuerdo con el inspector Víctor Pita, dicho ***Reglamento*** no fue aplicado o cayó rápidamente en desuso en las "escuelas militares" (Consejo Nacional de Educación, 1909a:173). Por tal motivo, el Consejo encargó en 1906 un informe de alcance nacional sobre la situación de dichas escuelas y resolvió elaborar un reglamento específico para su regulación, pues se apreciaba que no estaban funcionado adecuadamente. Se advertía que una vez sancionado ese nuevo reglamento sería preciso:

"Prevenir a los Sres. Directores [de las "escuelas militares"] que en lo futuro toda modificación que afecte el régimen establecido en el reglamento o disposiciones vigentes, deberá ser inmediatamente comunicada; no siendo posible tolerar, sin represión, el silencio hecho en las clausuras temporarias de clases, cambios, transformaciones y disminución de las horas de clases, faltas de asistencias del personal, omisión en el envío de las planillas de estadística mensual, y carencia de registro y de archivo en las escuelas, confiados a su dirección; como asimismo, hacerles saber tanto a ellos como al personal a sus órdenes, que están obligados a conocer la `Legislación Escolar Codificada` que forma parte de la Biblioteca que necesariamente debe existir en toda escuela medianamente organizada –y muy especialmente los acuerdos y resoluciones del H. [Honorable] Consejo- por manera que así tengan conocimiento de todos sus deberes y no se ignore que existe un Reglamento, Programa y Horario de Escuelas Militares" (Consejo Nacional de Educación, 1909a:174).

Como primer paso para normalizar esos "hechos anormales", el 16 de octubre de 1906 el Consejo Nacional de Educación resolvió que -hasta tanto existiera un

reglamento específico- las "escuelas militares" se regirían por el ***Reglamento para Escuelas Nocturnas*** de adultos; en tanto que su inspección recaería en el ámbito de la Capital Federal en la Inspección de Escuelas Militares y en las provincias y territorios nacionales en los inspectores de Sección.[12] También se determinó que los directores debían remitir mensualmente al Consejo las planillas de alumnos asistentes a los cursos y que, cuando estos últimos quedasen sin alumnos o con una escasa matrícula, los directores y docentes pasarían a situación de disponibilidad y sin remuneración alguna hasta tanto fueran requeridos nuevamente sus servicios (Consejo Nacional de Educación, 1909a:175). De allí que el primer informe de alcance verdaderamente nacional del Consejo Nacional de Educación sobre las "escuelas militares" sea de 1907.[13] De acuerdo con el inspector Pita, hasta ese año, el Consejo no tenía conocimiento cierto de la situación de las "escuelas militares" en interior del país y, en consecuencia, no podía determinar los "progresos realizados en la enseñanza primaria" mediante la "acción civilizadora" realizada por dichas escuelas (Consejo Nacional de Educación, 1909a:174).

Ahora bien, la dependencia de las "escuelas militares" respecto del Consejo Nacional de Educación en relación con los contenidos impartidos, sus directores, docentes y alumnos y, simultáneamente, la inscripción de los soldados conscriptos en el orden, jerarquía y disciplina del Ejército y la Armada, a menudo era causa de conflictos que perturban el desarrollo de la enseñanza.[14]

La implementación del mencionado decreto del 23 de abril de 1907, ***Reglamento y Plan de Estudios para las Escuelas Militares***, encontró dificultades de aplicación. Por tal motivo, el 13 de octubre de 1908, el ministro de Guerra –el teniente general Rafael María Aguirre- resolvió que los comandantes de las Regiones Militares debían garantizar que las "escuelas militares" anexas a unidades y reparticiones de su jurisdicción debían ajustarse en su funcionamiento a lo establecido por ese decreto, pues el presidente del Consejo Nacional de Educación le había solicitado

12 Desde la Inspección General de Provincias del Consejo Nacional de Educación se observaba en 1917 que la inspección de las "escuelas militares" en unidades y reparticiones castrenses situadas en sus jurisdicciones acrecentaba sobremanera las tareas de los inspectores de Sección que tenían a cargo 1.642 "escuelas nacionales" donde prestaban servicios 3.049 directores/maestros y asistían 145.049 alumnos (Consejo Nacional de Educación, 1918b:41-42).

13 Los autores de la reforma de 1909 del Reglamento y Plan de Estudios para las Escuelas Militares –Carlos J. Martínez, Santiago López y Arturo Rossi- recomendaban que se garantizara el alcance de las inspecciones a las "escuelas militares" en las provincias y territorios nacionales (Consejo Nacional de Educación, 1911:4-5). Sin embargo, el limitado alcance de la jurisdicción del Consejo sobre esas escuelas en el interior del país se apreciaba en que los directores, maestros o subpreceptores que solicitaban licencias por enfermedad debían tramitarlas en la Capital Federal ante el Cuerpo Médico Escolar y en las provincias y territorios nacionales ante la Sanidad Militar del Ejército o la Armada (Consejo Nacional de Educación, 1911:16).

14 Poco después de la sanción de la Ley 4.031 de Servicio Militar Obligatorio –de acuerdo con un inspector del Consejo Nacional de Educación- circuló el rumor de que las "escuelas militares" pasarían a depender completamente del Ministerio de Guerra –aquellas situadas en jurisdicción del Ejército- y del Ministerio de Marina –en jurisdicción de la Armada- (Consejo Nacional de Educación, 1909a:192-207).

el cumplimiento estricto de lo dispuesto (Domínguez, 1913:378). Pero los problemas persistieron. El 13 de enero de 1909, el ministro de Guerra resolvió que los comandantes de Región Militar, jefes de Brigada e inspectores de las Armas debían ocuparse de las "escuelas primarias" durante sus inspecciones, pues algunas funcionaban en locales inadecuados y no enseñaban con arreglo a los planes de estudio y horarios determinados por el Consejo Nacional de Educación (Domínguez, 1913:472).[15] De este modo, les exigía que constataran si los jefes de unidades y reparticiones proporcionaban lugares adecuados para dictar clases, pero también avanzaba sobre cuestiones consideradas de su competencia por las autoridades educativas como los contenidos enseñados y horarios de clase.

La recepción de una nueva comunicación del presidente del Consejo Nacional de Educación e informes del Ejército sobre las "escuelas militares" llevaron al ministro de Guerra a aprobar un cronograma de días y horarios de clase que los jefes militares debían hacer cumplir.[16] Dicho cronograma –decía- había sido confeccionado por el Consejo Nacional de Educación (Tabla 1):

Tabla 1. Escuelas militares: distribución carga horaria diaria por materias. 1909.[17]

	Geografía e Historia Argentina	Aritmética	Lectura	Escritura	Tiempo
Lunes	-	-	45´	45´	1 h. 30´
Martes	45´	45´	-	-	1 h. 30´
Miércoles	45´	45´	-	-	1 h. 30´
Jueves	45´	45´	-	-	1 h. 30´
Viernes	-	-	45´	45´	1 h. 30´
Sábado	45´	45´	-	-	1 h. 30´
Total semanal	3 horas	3 horas	1 h. 30´	1 h. 30´	9 horas

La resolución precisaba que entre clase y clase los alumnos dispondrían de unos 5 o 10 minutos de descanso y que cada clase duraría 45 minutos.[18] También disponía

15 Un decreto del 11 de septiembre de 1919 dispuso que las "escuelas militares" en jurisdicción de la Armada dependerían de la Sección "B" de la División Escuelas de la Dirección General de Personal de esa Fuerza (Consejo Nacional de Educación, 1921:94).

16 En 1898 el Ministerio de Guerra y Marina se dividió en dos: el Ministerio de Guerra y el Ministerio de Marina. Como casi todas las "escuelas militares" funcionaban en jurisdicción del Ejército, en el período objeto del artículo, la normativa castrense que incidía sobre ella era principalmente producida por esta última Fuerza o por el Ministerio de Guerra.

17 Fuente: Domínguez (1913:623). Posteriormente, una resolución del Ministerio de Guerra dispuso el 23 de mayo de 1919 que el dictado de clases sería de dos horas diarias (Consejo Nacional de Educación, 1923a:70).

18 Tal vez resulte obvio decirlo pero los alumnos asistían a clases con sus uniformes pues era una actividad comprendida en el servicio

que la clase de Geografía comprendería dos tipos de contenidos: uno a cargo de un maestro civil conforme el programa de estudio vigente en las "escuelas comunes"; y otro impartido por un oficial de la unidad que enseñaría sobre la geografía del ambiente en el cual tenía asiento la unidad o aquel correspondiente a la brigada o región militar a la que aquella pertenecía. Por último, el ministro de Guerra enfatizaba una vez más que los jefes de unidades y reparticiones tenían responsabilidad directa en el cumplimiento de las prescripciones que regían para el funcionamiento de las "escuelas militares" (Domínguez (1913:623-624).[19]

De acuerdo con los inspectores del Consejo Nacional de Educación, las condiciones en que se enseñaba en las "escuelas militares" eran visiblemente difíciles. En un informe de 1911 del inspector Arturo Rossi, por ejemplo, se consignaba que el licenciamiento de los conscriptos podía suceder antes que éstos completasen sus estudios. Otro problema era la ausencia de aulas o locales adecuados para el dictado de clase, pues más de la mitad de las "escuelas militares" no poseían aulas o salones propios y en no pocas de ellas se enseñaba al aire libre.[20] En un informe de 1920, el problema de los locales de enseñanza continuaba siendo un asunto irresuelto:

> "Salvo contadas excepciones, en que estas escuelas disponen de locales apropiados, el de la mayoría de ellos, es deficiente. Como dato ilustrativo basta mencionar que hay escuelas que funcionan en el comedor de tropa, en el depósito de vestuario, en el de arneses, en lugares contiguos a las caballerizas, en corredores al aire libre, etc." (Consejo Nacional de Educación, 1921:93).[21]

En un informe de 1921 se llamaba la atención sobre otro hecho en el que también se evidenciaba la superposición de jurisdicciones entre el Consejo Nacional de Educación y las Fuerzas Armadas: el Consejo era responsable de proveer el financiamiento para la adquisición o construcción de locales para el funcionamiento de sus escuelas; sin

militar obligatorio, tal como registra una fotografía en El Monitor de la Educación Común de 1914 (Tula, 1914a:405).

19 Ya el Reglamento para el Servicio Interno de los Cuerpos de Tropas del Ejército -en su edición de 1898- establecía que, "siendo la instrucción primaria una de las bases de la instrucción militar", el jefe del cuerpo debía invertir toda su "influencia moral" y "autoridad disciplinaria para propagarla" (República Argentina, 1898:467-468).

20 Es importante destacar que los ámbitos destinados a las "escuelas militares" en cuarteles y campamentos del Ejército eran precarios porque, en general, así eran las condiciones edilicias en los mismos en aquella época (véase: Soprano, 2021; Avellaneda, 2021). A principios del siglo XX, el Ejército comenzó a diseñar y ejecutar la construcción de nuevos cuarteles y proyectó reformas importantes en los existentes, pero recién en las décadas de 1920 y 1930 llegó a contar con cuarteles con edificaciones adecuadas para sus propósitos militares y considerando la higiene y el relativo confort del personal de cuadros y soldados

21 También sucedía que cuando los alumnos eran divididos en dos secciones ambas recibían clase en el mismo espacio; en consecuencia, "unos y otros se molestan y distraen, pues las voces de unos alumnos no permiten a los demás fijar su atención" (1916:348).

embargo, como estas se encontraban en jurisdicción militar –decían los funcionarios de educación- no podía hacerlo, pues sólo podía construir edificios en terrenos propios (Consejo Nacional de Educación, 1923a:70). También era habitual que carecieran de mobiliario, que fuera inadecuado o que se encontrarse en estado regular o en mal estado.[22] La provisión de libros de estudio y útiles escolares –que al igual que el mobiliario era proporcionado por el Consejo Nacional de Educación- no siempre era suficiente ni entregado a tiempo para su empleo en clase. Asimismo, los días planificados para la enseñanza en muchas escuelas no se cumplían, pues la instrucción militar y el cumplimiento de otras tareas de los alumnos/conscriptos en los cuarteles y campamentos los sustraía de la asistencia a clase en más oportunidades que las previstas por los directores y docentes (Consejo Nacional de Educación, 1914:482-483). Evidentemente, la planificación de la enseñanza debía adecuarse a la planificación de la instrucción militar de los soldados y, más ampliamente, con el plan de instrucción del personal y el aprestamiento de la unidad. En este sentido, los directores debían planificar el dictado de los cursos por un tiempo total de diez meses; pero la cantidad de clases efectivamente dictadas variaban significativamente entre las escuelas. Por ejemplo, en 1910, la escuela de un regimiento de infantería dictó 238 días de clases y otra tan sólo 46 días, siendo el promedio general –considerando el universo de "escuelas militares" de ese año- de 156 días (Oliver, 1915a:620-623-624-625).

A estos problemas hay que sumar otro. Como fuera observado en un artículo de 1914 en ***El Monitor***, las "escuelas militares" no eran cualquier escuela nocturna para adultos, pues los conscriptos asistían como soldados, esto es, lo hacían "por orden militar" (Tula, 1914b:96). Si en el ámbito civil la inscripción y asistencia a las escuelas de adultos dependía fundamentalmente de decisiones o elecciones de los individuos/civiles; diferentemente, en las "escuelas militares" el orden castrense convertía a los conscriptos en alumnos. En este sentido, puede decirse que, por un lado, la inversión en tiempo y esfuerzo en la instrucción militar limitaban y, en ocasiones, sustraían tiempo y esfuerzo que los conscriptos debían dedicar al estudio. Así, por ejemplo, los soldados realizaban actividades físicas desde la mañana temprano y cuando asistían a clase a las 19:00 o 20:00 horas estaban física y mentalmente agotados, no pudiendo "dominar la fatiga y el sueño" cuando se sentaban en el banco del aula. Pero, por otro lado, ese orden castrense garantizaba -independientemente del interés y deseo de las personas- que las "escuelas militares" tuvieran sus alumnos por orden del jefe militar; por ello, como afirmaba Felipe Tula: "la disciplina no es aquí un sustraendo de energías para el maestro" (Tula, 1914b:97). Por supuesto, que los conscriptos devinieran en alumnos no resultaba automáticamente en su alfabetización.

Estas dificultades en la educación de los conscriptos continuaron en los años siguientes. El ministro de Guerra, general de brigada Ángel Pacífico Allaria, dispuso

22 Si bien las autoridades militares no proveían el mobiliario, los textos y útiles escolares, ellas debían velar por su buena conservación.

el 8 de enero de 1915 que, habiendo notado que existían desacuerdos en los datos referidos a los conscriptos analfabetos requeridos a las unidades y reparticiones del Ejército, las mismas debían llevar prolijamente una estadística sobre este asunto. A tal efecto, estableció que debían ser considerados como analfabetos "los que no sepan leer ni escribir y los que no sabiendo leer firman pero no saben escribir". También determinó que los jefes militares debían ocuparse que asista a clase el "personal analfabeto" y el que "no sepa leer ni escribir medianamente bien". Por último, ordenó (una vez más) a los inspectores de las Regiones Militares, Brigadas o de las Armas que vigilen el "cumplimiento de las disposiciones relativas a combatir el analfabetismo debiéndose en ellas dejar constancia de su contralor y de las observaciones que estimaran convenientes hacer al respecto" (Domínguez, 1916:255).

Aquella resolución del ministro de Guerra de enero de 1915 actualizaba los problemas derivados de la dependencia jurisdiccional de las "escuelas militares". Dado que el Consejo Nacional de Educación definía los planes de estudio y designaba sus directores y maestros, esta institución estatal regulaba todo lo relativo a las tareas de los directivos y docentes y a la educación de sus alumnos. Sin embargo, como las escuelas tenían sede en jurisdicción castrense y enseñaban a sus soldados, pues los jefes militares debían tener conocimiento de la gestión diaria, semanal y mensual de la enseñanza a fin de garantizar la asistencia de los conscriptos y, en consecuencia, facilitar el funcionamiento de las escuelas. En este sentido, por ejemplo, cuando finalizaban los cursos, el director de la escuela debía remitir al Consejo Nacional de Educación su informe de gestión contando con el aval del jefe de la unidad o repartición militar.

Del mismo modo, cuando el Consejo Nacional de Educación comunicó al Ministerio de Guerra que los maestros debían dictar doce horas semanales de enseñanza alternándose en dos turnos para que cada docente atendiera a dos escuelas o dos grupos en el mismo acantonamiento (concurriendo día por medio a cada una), el ministro de Guerra ordenó –por resolución del 18 de mayo de 1916- que los comandantes de Regiones Militares y de Brigadas debían asegurarse que los jefes de unidades y reparticiones cooperaran con los inspectores del Consejo Nacional de Educación y con los directores y maestros de las "escuelas militares", "facilitándoles, en todo lo posible, el arreglo de los horarios y demás medidas orgánicas convenientes para el buen resultado de la enseñanza" (Domínguez, 1920:5-6). El ministro también informó a sus subordinados que debían tener presente que normalmente las clases durarían dos horas diarias y serían dictadas día por medio a cada grupo de conscriptos, pero que podían impartirse diariamente donde fuera necesario; en dichos casos, cuando sólo se contara con una escuela, los conscriptos serían divididos en dos grupos o en dos turnos y se les daría clases diarias de un mínimo de hora y media a cada uno (Domínguez, 1920:6). Además, insistió en que los jefes militares debían proveer a los directores y maestros toda la información necesaria para llevar una estadística precisa de los conscriptos analfabetos.

Esta renovada insistencia del ministro de Guerra nos lleva a sospechar que la mentada

coordinación y colaboración de los jefes militares con los directores y docentes de las "escuelas militares" continuaba siendo una cuestión de difícil concreción práctica en las unidades y reparticiones. Y ello no necesariamente por mala predisposición de los actores castrenses y civiles involucrados, sino porque las lógicas y prácticas sociales y objetivos institucionales de una y otra agencia estatal nacional no eran fácilmente compatibles en los hechos. No obstante, desde el Consejo Nacional de Educación se reconocía que cuando los directores y docentes contaban con el "apoyo personal y decidido" de los jefes militares, las "escuelas militares" obtenían "buenas instalaciones, se dispone de elementos de estimable utilidad y la misma organización y disciplina de cada escuela se facilita visiblemente" (Tula, 1914a:408). Pero cuando uno de los dos "polos" o "fuerzas" en que se sustentaban dichas escuelas no contribuía al mantenimiento de un "perfecto equilibrio" y no obrasen "en común", pues devenían los problemas (Rossi, 1917c:136).

En 1920, los conflictos derivados de la superposición de competencias castrense y civil sobre las "escuelas militares" y sus alumnos continuaban ocasionando conflictos jurisdiccionales. Desde el Consejo Nacional de Educación se advertía que la intervención de los jefes de unidades y comandos militares en "la parte técnica" (educativa) y el "régimen interno" (organización de grupos de alumnos y días y horarios de clases) obstaculizaba el "libre desenvolvimiento" de los directores, docentes y alumnos. Aquella desaconsejable intervención –siempre en las perspectivas de los funcionarios educativos- estaba motivada en las resoluciones dictadas por las autoridades del Ministerio de Guerra, el Ministerio de Marina, del Ejército y la Armada, que otorgaban responsabilidades a los jefes de las unidades y reparticiones militares en "la marcha" y el "resultado que se obtenga" en las escuelas de sus cuerpos.[23] Contra aquellas resoluciones, el Consejo Nacional de Educación recordaba a las autoridades castrenses, por un lado, que la dirección de las escuelas dependía de ese organismo educativo y que la pretensión de los comandos y jefes militares de disponer de "iguales derechos" ocasionaba "perturbaciones" en la enseñanza. Y, por otro lado, confirmaba que las autoridades castrenses tenían competencia en los siguientes asuntos: vigilar el funcionamiento regular de las clases y la asistencia de maestros y alumnos; cuidar la moralidad, disciplina e higiene de la escuela; visar o tomar conocimiento de los pedidos de útiles, planillas, registros y comunicaciones que los directores eleven a las autoridades educativas; resguardar el material escolar que fuera asignado a las escuelas; informar al Consejo Nacional de Educación acerca de cualquier irregularidad en las escuelas y recomendar medidas que consideren adecuadas para aquellas pero, siempre, sin pretender ejercitar una función ejecutiva

23 A tal punto gravitaba en los jefes militares aquella responsabilidad sobre las escuelas de su unidad o repartición que -se advertía desde el Consejo Nacional de Educación- su desempeño en relación con el buen funcionamiento de las mismas era tenido en cuenta en la evaluación anual incorporada a su Legajo Personal (Consejo Nacional de Educación, 1921:93)

(Consejo Nacional de Educación, 1921:93).

Esa distinción, que resultaba prístina para los funcionarios civiles del área educativa, no lo era para los funcionarios militares, en especial, para los jefes de unidades para quienes el mando de tropa era una responsabilidad que se ejercía las veinticuatro horas del día. Ese ejercicio del mando, en consecuencia, no podía suspenderse mientras los soldados estudiaban con los directores y docentes en la "escuela militar". De allí que, estos últimos percibiesen las intervenciones de los jefes militares sobre sus alumnos como un avasallamiento a su jurisdicción y competencia educativa; en tanto que los jefes militares las entendían como una natural prolongación del ejercicio del mando conforme su jerarquía y cargo en el orden castrense.

De modo que, además de especificar la reglamentación educativa y castrense que regulaba el funcionamiento de las "escuelas militares", era preciso conciliar cotidianamente en cada caso las lógicas y prácticas de cada una de estas instituciones y actores sociales a fin de lograr, simultáneamente, el objetivo de la instrucción militar y la alfabetización de los conscriptos. Definirlo en la normativa parecía ser algo razonable; sin embargo, el persistente problema de la superposición de jurisdicciones castrense y civil evidencia que el asunto no era sencillo de resolver en la práctica.

Cantidad de escuelas, personal y alumnos

En 1912, el inspector Arturo Rossi informaba a las autoridades del Consejo Nacional de Educación que las "escuelas militares" estaban desplegadas en toda la Argentina "arraigadas a la Institución Militar". Dichas escuelas brindaban al Estado "la única oportunidad de subsanar las deficiencias de la Ley de Educación obligatoria" y constituían "una compensación de los servicios que prestan los ciudadanos en el ejército y la marina de guerra, bajo el régimen del servicio militar obligatorio" (Consejo Nacional de Educación, 1914:404). Pero a pesar de esta reconocida importancia, el Consejo Nacional de Educación sólo en 1907 analizó más detalladamente la situación de las "escuelas militares".[24] Por tal motivo, la información cuantitativa relativa a la cantidad de escuelas, personal y alumnos sólo empezó visibilizarse en las Memorias del Consejo desde 1909.[25]

24 A modo de referencia, en 1921 existían 350 escuelas de adultos dependientes del Consejo Nacional de Educación con 914 directores/docentes y 30.177 alumnos. Con arreglo a los datos que presentamos más abajo sobre "escuelas militares" (Consejo Nacional de Educación, 1923b:104), en 1921 éstas representaban el 18,57% del total de escuelas de adultos dependientes de ese organismo, el 19,80% del personal y el 21,40% de los alumnos.

25 Entre 1907-1922, el Consejo Nacional de Educación no publicó una serie cuantitativa continua de datos sobre cantidad de "escuelas militares", su personal y alumnos. Debe tenerse en cuenta que la cantidad total de alumnos (matriculados y cursantes), personal y "escuelas militares" variaba en los meses del año por diferentes motivos. 1) No todas las escuelas iniciaban el ciclo lectivo en la misma fecha. 2) Por lo anterior, la cantidad de directores y docentes podía modificarse de mes en mes, así como por la solicitud de licencias, altas y bajas del personal. 3) Los alumnos –principalmente conscriptos- podían ser dados de alta y baja del servicio militar obligatorio en diferentes momentos del año y su asistencia a clase se veía afectada por el tiempo dedicado a la instrucción militar y el cumplimiento de otras tareas en cuarteles y campamentos

Tabla 2. Escuelas militares: cantidad de escuelas, personal y alumnos. 1907-1922[26]

Año	Cantidad máxima de escuelas en el año	Cantidad máxima de directores en el año	Cantidad máxima de docentes en el año	Cantidad total del personal en el año	Cantidad máxima de alumnos inscriptos en el año	Cantidad máxima de alumnos que cursaron en el año	Cantidad promedio de alumnos que cursaron en el año
1907	45	44	86	130	4.742	3.295	2.216
1908	55	55	110	165	5.422	3.793	3.169
1909	58	58	130	188	6.471	5.396	3.997
1910	62	62	135	197	7.718	6.393	s/d
1911	64	65	162	227	7.317	s/d	3.953
1912	56	64	155	219	7.140	s/d	5.538
1913	52	60	159	219	8.066	7.813	4.974
1914	53	59	143	202	8.714	6.835	4.864
1915	56	61	154	215	6.735	5.329	5.037
1916	58	64	133	197	6.460	5.324	4.618
1917	58	57	120	177	7.326	5.724	5.475
1918	59	58	128	186	6.698	5.132	3.494
1919	62	55	115	170	6.529	4.891	3.665
1920	65	57	115	172	6.464	5.140	3.955
1921	65	58	123	181	6.460	s/d	4.522
1922	65	57	126	183	5.823	s/d	4.658

La información presentada en la Tabla 2 no permite apreciar si los alumnos fueron efectivamente alfabetizados. No obstante, en algunos casos, las publicaciones oficiales del Consejo Nacional de Educación ofrecen respuesta a esta cuestión. Horacio Oliver señalaba que en 1910 5.391 alumnos habían aprendido a leer y escribir. Ese año se habían inscrito 7.718 alumnos y 6.393 fue la cantidad máxima de los asistentes a clases (Oliver, 1915a:623-624-625; Consejo Nacional de Educación, 1913:383). De modo que, el 84,32% de quienes cursaron ese año fueron considerados alfabetizados. A su vez, los exámenes aplicados a mediados del ciclo lectivo de 1912 arrojaron estos resultados. Examen de lectura: 62,68 % con calificación buena, 29,79% regular y 7,52% mala. Examen de escritura: 58,37 calificación buena, 31,16% regular y 10,45% mala.

26 Tabla de elaboración propia sobre información de: Consejo Nacional de Educación, 1913:383-542-553; Consejo Nacional de Educación, 1914:491-1117-1162; Consejo Nacional de Educación, 1916:231-234; Consejo Nacional de Educación, 1917:152; Consejo Nacional de Educación, 1918a:145; Consejo Nacional de Educación, 1918b:144; Consejo Nacional de Educación, 1919a:205; Consejo Nacional de Educación, 1919b:320; Consejo Nacional de Educación, 1921:318; Consejo Nacional de Educación, 1923a:69-114; Consejo Nacional de Educación, 1923b:164.

Examen de aritmética, 68,89% calificación buena, 21,62% regular y 8,19 mala (Consejo Nacional de Educación, 1914:491). Así pues, el 92,47%, 89,53% y el 90,51% fueron aprobados y, por ende, ese porcentaje de alumnos fue considerado alfabetizado; sin embargo, en relación con estos últimos, no es posible soslayar que el 29,79%, 31,16% y 8,19%, respectivamente, aprobaron los exámenes con calificaciones regulares.

Ahora bien, si consideremos que la mayoría de los alumnos de las "escuelas militares" eran conscriptos[27] ¿Qué porcentaje del total de conscriptos incorporados en un año era matriculado en dichas escuelas? Es posible efectuar la siguiente estimación relacionando datos del Consejo Nacional de Educación, el Ministerio de Guerra y el Ministerio de Marina. De los ciudadanos de la clase de 1890, el 15 de enero de 1911 se habían presentado 15.739 para realizar el servicio militar obligatorio en el Ejército y 2.383 en la Marina. Tras la revisación médica se determinó que 2.147 de los convocados para el Ejército y 483 para la Marina eran "inútiles", es decir, no eran aptos para el servicio militar. De modo que, se incorporaron 13.542 ciudadanos en el Ejército[28] y 1.900 en la Marina. En consecuencia, el 49,98 % de los incorporados al servicio militar obligatorio eran considerados "analfabetos" y, por ende, inscriptos en las "escuelas militares" (Consejo Nacional de Educación, 1914:477; Ministerio de Guerra, 1912:123).

Entre 1907 y 1909 la cantidad de "escuelas militares" y su personal se distribuían en similares proporciones, esto es, entre el 43,10% y 48,88% y el 42,30% y 51,51%, respectivamente, en unidades y reparticiones militares de Capital Federal y las provincias, en tanto que en estas últimas se concentraba algo más del 50% de los alumnos y el resto se localizaba principalmente en Capital Federal y en mucho menor medida en territorios nacionales. Esa situación evolucionó en 1911-1912 en favor de incrementos significativos en las escuelas con asiento en las provincias, que acabaron teniendo alrededor de un 80% del total de establecimientos, personal y alumnos inscriptos (Tabla 3).

27 Desde 1901 los soldados conscriptos era el contingente principal de los alumnos de las "escuelas militares", pero no debe olvidarse que el Ejército también contaba con soldados voluntarios –unos 1.800 en 1910, es decir, alrededor de un 10% de los conscriptos incorporados

28 De los 13.542 incorporados al Ejército, 12.664 fueron considerados útiles para el servicio militar y 878 para servicios auxiliares.

Tabla 3. Porcentaje de "escuelas militares", personal y alumnos inscriptos por jurisdicción. 1907-1912.[29]

Año	Jurisdicción	% del total escuelas	% del total del personal	% del total de alumnos inscriptos
1907	Capital Federal	46,66	56,15	39,39
	Territorios Nacionales	4,44	1,53	5,58
	Provincias	48,88	42,30	55,01
1908	Capital Federal	47,27	51,51	40,87
	Territorios Nacionales	5,45	3,63	4,92
	Provincias	47,27	46,06	54,20
1909	Capital Federal	43,10	44,14	34,55
	Territorios Nacionales	8,62	7,44	5,71
	Provincias	48,27	48,40	59,72
1910	s/d	s/d	s/d	s/d
1911	Capital Federal	15,62	16,29	12,46
	Territorios Nacionales	7,81	3,96	4,11
	Provincias	76,56	70,73	83,42
1912	Capital Federal	17,85	17,80	13,20
	Territorios Nacionales	3,57	2.28	1,48
	Provincias	78,57	79.90	85,30

La mayoría de estas escuelas funcionaban en unidades y reparticiones del Ejército en todo el país, principalmente, en 20 regimientos de infantería,[30] 9 de caballería, 7 de artillería y 5 batallones de ingenieros.[31] Un relevamiento de su distribución en 1910-1911 constata que se encontraban en Capital Federal, en las provincias de Buenos Aires (Campo de Mayo, San Nicolás, La Plata, Río Santiago, El Palomar, Azul), Santa Fe (Puerto San Martín, Tostado), Entre Ríos (Paraná, Gualeguaychú, Diamante),

29 Cuadro de elaboración propia sobre información de: Consejo Nacional de Educación, 1913:383-542-553; Consejo Nacional de Educación, 1914:491-1117-1162.

30 En 4 regimientos de infantería funcionaban simultáneamente 2 "escuelas militares".

31 Las "escuelas militares" también tenían asiento en el Batallón de Ferrocarrileros, en las compañías de Camilleros, Observación Topográfica, Radiotelegrafistas, de Clases, de Tiro, entre otras unidades y reparticiones del Ejército; las de la Armada se concentraban en los Arsenales de Río Santiago y Puerto Militar y en la Dársena Norte.

Corrientes (Corrientes), Córdoba (Córdoba, Río Cuarto, San Vicente), San Juan (San Juan), Mendoza (Mendoza), San Luis (Villa Mercedes), La Rioja (La Rioja), Catamarca (Catamarca), Santiago del Estero (Santiago del Estero), Tucumán (San Miguel de Tucumán), Salta (Salta), Jujuy (San Salvador de Jujuy) y en los territorios nacionales del Chaco (Resistencia), Formosa (Formosa) y Neuquén (San Martín de los Andes) (Consejo Nacional de Educación, 1914:479; Oliver, 1915a:623-525).

En el informe del año 1922 de la Inspección de Escuelas Militares del Consejo Nacional de Educación se consideraba que la cantidad de escuelas era insuficiente para atender a los soldados y marineros conscriptos "ineducados" que se incorporaban en el Ejército y la Armada. Particularmente, en esta última Fuerza desde la implementación del servicio militar obligatorio faltaban escuelas para los conscriptos destinados en buques de guerra -los acorazados "Moreno", "Rivadavia", "San Martín", "Belgrano", "Garibaldi", "Buenos Aires" y "9 de Julio" y el transporte "Bahía Blanca"- que poseían tripulación numerosa y analfabeta. Asimismo, se explicitaba, una vez más, un persistente problema de la Inspección de Escuelas Militares: sólo inspeccionaba efectivamente aquellas con sede en unidades y reparticiones castrenses de la Capital Federal y alrededores. Por tanto, la inspección de las "escuelas militares" del interior del país continuaba recayendo –en lo que respecta a la jurisdicción educativa- en las Inspecciones de Sección de las provincias y territorios nacionales (Consejo Nacional de Educación, 1923b:73-74).

Diagnósticos y propuestas educativas

La educación primaria de adultos y, en particular, las "escuelas militares" para "adultos ineducados" constituían un segmento específico de la oferta de educación común de la Argentina de principios del siglo XX. Desde el Consejo Nacional de Educación consideraban que, como los jefes militares de unidades y reparticiones castrenses decidían qué conscriptos debían matricularse en las "escuelas militares", éstos debían tener presente que los cursos impartidos no sólo eran para "analfabetos", sino más ampliamente para quienes necesitaban completar su educación. A menudo –decían los funcionarios del área educativa- se asociaba restrictivamente dichas escuelas con los "analfabetos" cuando, más extensamente, la Ley 1.420 de Educación Común definía como sus destinatarios a los "adultos ineducados", es decir, quienes no estaban en "condiciones de leer y escribir correctamente, de manejar las cuatro operaciones fundamentales con enteros y decimales" y no tuvieran "noción exacta de la entidad territorial de la República", de los "hechos culminantes de la Historia Argentina" y de sus "deberes cívicos" (Consejo Nacional de Educación, 1923a:69).

En 1915, Horacio Oliver sostenía en un artículo en ***El Monitor de la Educación Común*** que la particularidad de la oferta educativa de las "escuelas militares" estaba relacionada con la "psicología" del sujeto destinatario, esto es, con adultos con "cerebros rebeldes a la función imaginativa", que habían permanecido por mucho tiempo "inertes" y que no se hallaban inicialmente en condiciones de recibir una

"instrucción nivelada" o uniforme; sin embargo –continuaba- tras esa "aparente uniformidad de su ignorancia", aquellos hombres poseían una diversidad de conocimientos "intuitivos" que cabía aprovechar en su alfabetización. Se esperaba entonces que el maestro ejerciera su magisterio con una "dedicación paterna" para "iniciarlo en los saludables dones del saber" a partir de los muy desiguales conocimientos que poseían sus alumnos (Oliver, 1915a:619-620).

Oliver también era consciente de que la localización de estas escuelas en unidades y reparticiones militares otorgaba ventajas y desventajas. Por un lado, el ambiente de disciplina castrense era favorable a la enseñanza, pues los jefes militares ordenaban la matriculación de los conscriptos y los ponían regularmente a disposición de directores y docentes; pero, por otro lado, las prescripciones reglamentarias y el cumplimiento de la instrucción militar y otras tareas, los locales inadecuados para el dictado de clase y, en ocasiones, los cambios en el asiento de los regimientos[32], conspiraban contra el aprendizaje metódico de los alumnos/conscriptos (Oliver, 1915a:622).

Sobre el método de enseñanza de la lectura y escritura, Oliver señalaba que debía comenzar con el conocimiento de las letras, luego sílabas y de allí pasar a la lectura de palabras y oraciones. Posteriormente se avanzaba con la lectura de corrido de un texto, tarea que podía efectuarse en voz alta, dando la palabra a un alumno y que el resto siguiera la lectura hasta que se designara a otro alumno para continuar y así sucesivamente. Los maestros también recurrían a la enseñanza individual en clase, pero Oliver no recomendaba esta opción, pues fatigaba al docente y circunscribía la enseñanza en esa fracción de tiempo a un solo alumno y dejaba al resto despreocupado y sin vigilancia en su aprendizaje (Oliver, 1915a:622). Por su parte, el inspector Víctor Pita consideraba que la alfabetización de los conscriptos –como correspondía más ampliamente a la educación de adultos- debía aunar la exposición a cargo del maestro con la ejercitación práctica de lo enseñado por parte del alumno, pues, por ejemplo, no bastaba que el maestro "diga lo que es un metro y para qué sirve"; era preciso que "lo muestre y mida, lo haga conocer por sus alumnos y ellos midan también" (Consejo Nacional de Educación, 1909a:200). De modo que, combinando exposición teórica y ejercitación práctica podían adquirir conocimientos elementales de aritmética, lectura y escritura en el período de duración del servicio militar obligatorio.

Pero los funcionarios del Consejo Nacional de Educación sabían que una cosa era propiciar aquella ponderable metodología de enseñanza teórico-práctica para adultos y otra diferente era implementarla. Hacia 1914, Fidel Tula sostenía que las "escuelas militares" impartían una educación deficitaria o, más precisamente,

32 En las primeras décadas del siglo XX las unidades militares del Ejército comenzaban a fijar sus cuarteles en sitios que devendría en sus lugares de asiento naturales. Los docentes de las "escuelas militares" estaban reglamentariamente obligados –si querían conservar sus cargos- a acompañar a las unidades militares en su desplazamiento por diferentes asientos en el país.

crónicamente deficitaria, pues no habían alcanzado "una vida próspera que afiance ni su acción, ni su misma existencia" y no era "extraño encontrarse con deficiencias tal vez sustanciales" debidas al empleo de métodos de enseñanza incorrectos o la carencia de material educativo apropiado. Respecto del método de enseñanza de lectura y escritura, Tula decía que era inadecuado, pues se servía de una concepción y medios desarrollados para la educación de niños. El libro escolar empleado en las "escuelas militares" y en otras escuelas de adultos, ***El Nene***, era expresivo de esa inadecuación o incongruencia, pues contradecía el principio que debía orientar a los docentes en esas escuelas: enseñar el mayor número de conocimientos útiles en el menor espacio de tiempo y aprovechando los saberes previos adquiridos por los alumnos en el medio social del cual provenían (Tula, 1914a:406).[33]

Para sortear los problemas de enseñanza que resultaban de la inadecuada aplicación de métodos y medios empleados en la educación de niños a la alfabetización de adultos era preciso, entonces, cambiar de método y mejorar los recursos empleados. Tula señalaba que el profesor José Berrutti –que había sido inspector de escuelas- publicó en 1914 el libro escolar ¡Ayúdate! Método de lectura y escritura simultáneas compuesto para las escuelas primarias de adultos. Su método comenzaba con tres palabras, "mano", "mesa" y "mina" –cada una asociada con imágenes de una mano, una mesa y de trabajadores en una mina- cuyos elementos silábicos originaban las palabras generadoras "mono", "lana", "mula" –también asociadas con imágenes- y permitían reconocer la serie silábica completa "ma", "me", "mi", "mo", "mu" de la que se inducían las cinco vocales. Una vez conocidas las vocales y consonantes y sus combinaciones directas e inversas simples y la formación de series completas, los alumnos aprendían el uso de las mayúsculas, sílabas con diptongo y puntuación. Tal era el desarrollo inicial del método (Berrutti, 1914).[34]

Ayúdate –continuaba Tula- era un libro escolar que tenía en cuenta los diferentes conocimientos prácticos que poseían los alumnos analfabetos. La enseñanza de la aritmética debía deshacerse de toda referencia abstracta y del cálculo con números de muchas cifras. Los alumnos debían efectuar operaciones de suma, resta, multiplicación y división relacionadas con situaciones de su vida ordinaria. En cuanto a la enseñanza de la historia, ésta debía organizarse en torno de las efemérides nacionales y servir como materia en el aprendizaje y la práctica de la lectura y escritura asociándolas a episodios históricos, anécdotas y biografías de próceres. De igual modo, la geografía debía contribuir a la "formación del espíritu nacional" y demostrar su "utilidad" con

33 El Nene era el libro de enseñanza de lectura y escritura adoptado por el Consejo Nacional de Educación. Fue escrito por el inspector de instrucción primaria Andrés Ferreyra y su primera edición publicada en 1895 (Ferreyra, 1895). Constaba de tres volúmenes –Libros Primero, Segundo y Tercero, concebidos para niveles de aprendizaje progresivos- que contaron con numerosas ediciones entre fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Los Libros Segundo y Tercero fueron escritos por Ferreyra con José M. Aubín.

34 El método de Ayúdate era –en este sentido- coincidente con el de El Nene, pues partía de palabras generadoras que se descomponían en sílabas y en letras y se las relacionaba con imágenes y conceptos.

ejemplos de geografía física, economía e itinerarios de viajes (Tula, 1914:407-408).[35]

Teniendo en cuenta este diagnóstico y propuestas, Tula era concluyente: recomendaba introducir cambios en los métodos y materiales de enseñanza de la lectura y escritura en las "escuelas militares" para volverlos efectivamente prácticos y adecuados para un alumno adulto. Dichos cambios debían ser aplicados con sistematicidad en las escuelas, impidiendo que los directores y docentes continuaran enseñando conforme a su "criterio o voluntad propios" (Tula, 1914a:407).

Ahora bien, hemos visto que los desafíos de la enseñanza en las "escuelas militares" no estaban asociados exclusivamente con la necesidad de cambios y mejoras en los métodos y recursos didácticos. Arturo Rossi –que inspeccionó esas escuelas desde la implementación del servicio militar obligatorio- consideraba en 1917 que su enseñanza no podía reducirse a la adquisición de meros rudimentos de lectura y escritura, operaciones aritméticas básicas y vagas nociones de instrucción cívica, geografía e historia nacional.[36] Estas "fallas" constatadas por él en la realización de sus propósitos debían ser corregidas también compatibilizando los objetivos militares y educativos comprendidos en dicha prestación militar ciudadana;[37] pues, para Rossi, la persistencia de esas "fallas" no sólo se debía al escaso tiempo disponible o a la inadecuación de las concepciones y medios empleados para educar a los conscriptos, sino a problemas derivados de una "confusión de criterio" en torno de las competencias y jurisdicciones existentes entre las autoridades civiles y militares que intervenían sobre estas escuelas y sus alumnos (Rossi, 1917a:38-39).

Conclusiones

El Consejo Nacional de Educación se servía del amplio despliegue territorial y de las relaciones sociales del Ejército –principalmente- y la Armada con la sociedad, en especial desde la sanción de la Ley 4.031 de Servicio Militar Obligatorio con los jóvenes conscriptos, para garantizar el cumplimiento de la Ley de Educación Común en la Capital Federal, provincias y territorios nacionales en lo relativo a la enseñanza

35 Conforme Ayúdate avanzaba en la formación de oraciones se recurría a ejemplos como: "Este país es muy rico", "Sea un ciudadano modelo", "La vacuna evita la viruela", "La escuela mejorará su vida", "El alcoholismo es funesto: mata o enloquece", "Debemos huir de los juegos de azar como de la lepra", "El ciudadano tiene derechos civiles y políticos", "En la Nación Argentina todos los habitantes son iguales ante la ley", "Como buen ciudadano no deje de votar", "El sufragio es un derecho y un deber", "El trabajo es una fuente de beneficios para el hombre. El que más trabaja, es el que menos siente el peso del trabajo", etc. El libro también incluía referencias a la historia y próceres de la Argentina, el Himno Nacional, el Preámbulo de la Constitución y los derechos civiles, el sufragio y la ley de enrolamiento general.

36 Los contenidos de historia y geografía, de higiene, moralidad e instrucción cívica también podían enseñarse mediante las denominadas "conferencias histórico-patrióticas" (Consejo Nacional de Educación, 1914:484; Oliver, 1915b:115-117)

37 Para aquellos conscriptos que dispusieran de algunas competencias de lectura y escritura, Enrique de Vedia escribió el libro escolar El conscripto publicado en 1915. Comprendía modelos de redacción de una carta de un conscripto para su madre y otra para su padre (y la respuesta de éste), semblanzas sobre la conscripción, el escudo, la bandera y el himno nacional, historia y geografía nacional, la Constitución Nacional y los derechos y deberes de los ciudadanos, la moral cívica e higiene (de Vedia, 1915).

creative commons

de los "adultos ineducados". Desde el Consejo eran conscientes que estas escuelas impartían clases a alrededor del 50% de los conscriptos incorporados –tenidos como "analfabetos"- durante las dos primeras décadas de implementación del servicio militar obligatorio.

Los aspectos virtuosos de esa convergencia de lógicas y prácticas sociales de las instituciones castrenses y educativas fueron advertidos en 1907 por Víctor Pita quien -citando a Miguel de Unamuno- decía: "Yo no condeno el militarismo, porque en España se ha virtualizado, haciendo disminuir la cifra aterradora de analfabetos que pueblan la Península desde tiempos inmemoriales" (Consejo Nacional de Educación, 1909a:178). Pero desde el Consejo Nacional de Educación también apreciaban dificultades, pues a pesar de la importancia que tenían como instrumento de la política educativa nacional, estas escuelas –decía Fidel Tula- eran la "Cenicienta" de las "instituciones que el Estado sostiene para la cultura de la población analfabeta en la república" (Tula, 1914:410). Es por ello que hemos demostrado que esas diferentes lógicas y prácticas convivían en ocasiones en forma solidaria y en otras conflictivamente.

Referencias bibliográficas

Ablard, Jonathan (2017). "The barracks received spoiled children and return men: Debating Military Service, Masculinity and Nation-Building in Argentina, 1900-1930". ***The Americas***, 74 (3), 299-329.

Avellaneda, Aldo (2017). El ciudadano de las barracas. Genealogía del servicio militar como problema y preocupación en los cuadros militares argentinos en la esquina de los siglos XIX-XX. Coordenadas: Revista de Historia Local y Regional, 4 (1), 57-86.

Avellaneda, Aldo (2019). Mundo militar y gobierno a distancia. Redes para el enrolamiento y sorteo militar de los jóvenes entre 1880 y 1910 en Argentina. ***Pasado Abierto***, 10, 204-241.

Avellaneda, Aldo (2021). "El soldado y sus canteras. Hacia una nueva arquitectura en los espacios militares de las primeras décadas del siglo XX en Argentina". ***Cuadernos de Marte. Revista Latinoamericana de Sociología de la Guerra***; 20, 146-180.

Avellaneda, Aldo y Quinterno, Hugo (2021). Nuevas claves para el estudio de la historia militar argentina. Por una mirada más allá de la "Ley Riccheri". ***Cuadernos de Historia, Serie Economía y Sociedad***, 26-27, 67-102.

Berrutti, José (1914). ¡Ayúdate! Método de lectura y escritura simultáneas compuesto para las escuelas primarias de adultos. Buenos Aires: F. Crespillo Editor.

Bertoni, Lilia Ana (2001). ***Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX.*** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Consejo Nacional de Educación (1909a). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Años 1906 y 1907***. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional.

Consejo Nacional de Educación (1909b). "Escuelas Militares" ***El Monitor de la Educación Común***, 441. 751-766.

Consejo Nacional de Educación (1911). ***Reglamento y Plan de Estudios para las Escuelas Militares.*** Buenos Aires: Talleres Gráficos M. Rodríguez Giles.

Consejo Nacional de Educación (1913). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Años 1909-1910***. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaria Nacional.

Consejo Nacional de Educación (1914). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Años 1911 y 1912***. Buenos Aires: Imprenta, Litografía y Encuadernación de G. Kraft.

Consejo Nacional de Educación (1916). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Años 1913 y 1914***. Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco.

Consejo Nacional de Educación (1917). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Año 1915***. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaria Nacional.

Consejo Nacional de Educación (1918a). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Año 1916***. Talleres Gráficos de la Penitenciaria Nacional.

Consejo Nacional de Educación (1918b). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Año 1917***. Talleres Gráficos de la Penitenciaria Nacional.

Consejo Nacional de Educación (1919a). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Año 1918***. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaria Nacional.

Consejo Nacional de Educación (1919b). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Año 1919***. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos de L. J. Rosso y Cia.

Consejo Nacional de Educación (1921). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Año 1920***. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaria Nacional.

Consejo Nacional de Educación (1923a). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Año 1921***. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos de L. J. Rosso y Cia.

Consejo Nacional de Educación (1923b). ***Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Año 1922***. Buenos Aires: Talleres Gráficos Caracciolo y Plantie.

Consejo Nacional de Educación (1964). ***Ley 1420 de Educación Común y su Reglamentación.*** Buenos Aires: Consejo Nacional de Educación.

Cornut, Hernán (2018). ***Pensamiento militar en el Ejército Argentino. 1920-1930. La profesionalización, las causas y consecuencias***. Buenos Aires: Argentinidad.

De la Fare, Mónica (2010). ***Principales ideas, discusiones y producciones en educación de jóvenes y adultos en Argentina. Aportes para una reconstrucción histórica.*** Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

De Vedia, Enrique (1915). ***El conscripto.*** Buenos Aires: s/e.

Dick, Enrique (2014). ***La profesionalización del Ejército Argentino (1899-1914).*** Buenos Aires: Academia Nacional de Historia.

Domínguez, Ercilio (1913). ***Colección de leyes y decretos militares concernientes al ejército y armada de la República Argentina***. Buenos Aires: Talleres Gráficos Arsenal Principal de Guerra. Tomo VII.

Domínguez, Ercilio (1916). ***Colección de leyes y decretos militares concernientes al ejército y armada de la República Argentina***. Buenos Aires: Talleres Gráficos Arsenal Principal de Guerra. Tomo VIII.

Domínguez, Ercilio (1920). ***Colección de leyes y decretos militares concernientes al ejército y armada de la República Argentina***. Buenos Aires: Talleres Gráficos Penitenciaria Nacional. Tomo IX.

Ejército Argentino (1972). ***Reseña Histórica y Orgánica del Ejército Argentino***. Buenos Aires: Círculo Militar. Tomo II.

Ferreyra, Andrés (1895). ***El Nene.*** Buenos Aires: Ángel Estrada Editores.

Ministerio de Guerra (1912). ***Memoria del Ministerio de Guerra. 1911-1912.*** Buenos Aires: Talleres Gráficos Arsenal Principal de Guerra.

Garaño, Santiago (2017). "Cura-Malal. Un ensayo del Servicio Militar Obligatorio en 1897". ***Páginas. Revista Digital de la Escuela de Historia***, 9 (19), 9-33.

García Molina, Fernando (2010). ***La prehistoria del poder militar en la Argentina. La profesionalización, el modelo alemán y la decadencia del régimen oligárquico.*** Buenos Aires: Eudeba.

Guembe, María Laura (2015). "De la ciudadanía en armas al servicio militar obligatorio". En F. Lorenz (compiladores). ***Guerras de la historia argentina.*** Buenos Aires: Ariel. 249-268.

Morán, Sebastián (2013). "Las leyes de conscripción naval y de servicio militar obligatorio como medios de cohesión social a principios del siglo XX". ***Boletín del Centro Naval***, 837, 313-322.

Oliver, Horacio (1915a). "Escuela primaria militar". ***El Monitor de la Educación Común***, 510. 619-625.

Oliver, Horacio (1915b). "Escuelas militares. Las conferencias histórico-patrióticas y sobre higiene general". ***El Monitor de la Educación Común***, 512. 110-117.

Quinterno, Hugo (2014). ***Fuego amigo. El Ejército y el poder presidencial en la Argentina (1880-1912).*** Buenos Aires: Teseo.

República Argentina (1898). ***Leyes de Justicia y Reglamentos para el Servicio del Ejército y la Armada.*** Buenos Aires: Taller Tipográfico de la Penitenciaria Nacional.

Rodríguez, Lidia (1992). "La educación de adultos y la construcción de su especificidad". En: A. Puiggros (dir.) ***Historia de la Educación Argentina. Escuela, democracia y***

orden 1916-1943. Buenos Aires: Galerna. 89-104. Tomo III.

Rodríguez, Lidia (1998-1999). "Educación de adultos en Argentina (1870-1900)". ***Anuario Sociedad Argentina de Historia de la Educación,*** 2. 7-32.

Rodríguez Molas, Ricardo (1983). ***El servicio militar obligatorio.*** Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Rossi, Arturo (1917a). "Escuelas militares". ***El Monitor de la Educación Común***, 532, 38-39.

Rossi, Arturo (1917b). "Psicología de las escuelas militares". ***El Monitor de la Educación Común***, 533, 130-132.

Rossi, Arturo (1917c). "Unidad de acción en las escuelas militares". ***El Monitor de la Educación Común***, 540, 135-137.

Silliti, Nicolás (2018). "El Servicio Militar Obligatorio y la `cuestión social´: apuntes para la construcción de un problema historiográfico". ***Pasado Abierto***, 7, 265-275.

Soprano, Germán (2019). "El servicio de sanidad militar en el proceso de modernización, burocratización y profesionalización del ejército argentino (1888-1938)". ***Salud Colectiva***, 15, 1-18.

Soprano, Germán (2021). "Médicos militares y sanidad de los soldados en el proceso de modernización, burocratización y profesionalización del Ejército en el cambio del siglo XIX al XX". ***Cuadernos de Marte. Revista Latinoamericana de Sociología de la Guerra***, 20, 181-212.

Tello, César (2006). "El origen de la educación de adultos en Argentina. Hipótesis para el debate". ***Revista Interamericana de Educación de Adultos***, 28 (1), 58-74.

Tula, Fidel F. (1914a). "Escuelas Militares". ***El Monitor de la Educación Común***, 501. 405-410.

Tula, Fidel F. (1914b). "Escuelas Militares". ***El Monitor de la Educación Común***, 502. 96-103

Introducción al dossier Contabilidad y sociedad

Sandra Aquel
https://orcid.org/0000-0001-9086-0570
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.
Universidad Nacional de Rosario
saquel@fcecon.unr.edu.ar
Rosario, Santa Fe, Argentina

Tomás Rodoreda
https://orcid.org/0000-0003-3509-8522
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística
Universidad Nacional de Rosario
tomasrodoreda@gmail.com
Rosario, Santa Fe, Argentina

El Dossier que se presenta a continuación nace en el marco de diferentes actividades de divulgación académica propuestas por el Proyecto de Investigación "La profesión contable: estado actual y tendencias futuras"[1] radicado en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario.

Este es el último de una serie de proyectos de investigación que comenzaron en el año 2011 y que indagaron sobre la profesión contable en el siglo XXI2. Para ello, y en todas las ocasiones se recurrió a miradas interdisciplinares incluyendo investigadores del área de la ciencia política, la administración, la filosofía y las relaciones internacionales.

1 El proyecto es dirigido por Sandra Aquel y forma parte del Programa de Investigación: La implementación de las NIIF y su incidencia en la Investigación, en la enseñanza universitaria y en el ejercicio profesional" cuya dirección está a cargo de la Dra. Carmen Stella Verón.

2 El proyecto mencionado es fruto del trabajo acumulado de más de 10 años de investigación en otros Proyectos. El primero de ellos finalizado en el año 2012 y titulado "Perspectivas contemporáneas de investigación en contabilidad: una revisión", plantea un análisis de tipo epistemológico de la contabilidad. El segundo finaliza en el año 2017, titulado "Formación universitaria y desarrollo profesional del contador público en un contexto globalizado" donde pondera las variables contextuales y de relación teoría-práctica en el ejercicio profesional. Por último, en el proyecto que finaliza este año, se parte de considerar que este nuevo espacio global, digitalizado y especializado, requiere de profesionales con una elevada formación tecnológica y digital pero además de un profundo compromiso con los estándares éticos que proponen tanto los reguladores locales como internacionales

La interdisciplinariedad que caracterizó los procesos de investigación habilitó la generación de interrogantes sobre la relación teoría y práctica en el ámbito contable. En este sentido, por un lado el avance de la ciencia y del conocimiento contable en tanto disciplina científica y por otro lado la velocidad y magnitud de los negocios, hace que se requiera de profesionales especializados y fuertemente formados en la aplicación práctica de los conocimientos. A su vez tanto la ciencia, la técnica y el ejercicio profesional están determinados por el contexto social, político, económico y normativo; no pudiendo deslindar la forma en que se describe y define una profesión de su anclaje espacial e histórico. En este sentido, esa tensión entre teoría y práctica es una manera de expresar la relación entre el ser, el hacer y el espacio en el que se lleva adelante el ejercicio profesional.

Las formas de abordaje del ***ser contador*** han sido al menos tres: epistemológicas, educativas y sociológicas. Con respecto a las preguntas acerca del ***hacer del contador***, las mismas fueron estudiadas fundamentalmente desde tres dimensiones: la tecnológica, la ética y la internacional. La sociología clásica y contemporánea sirvió para poder comprender a la profesión contable desde una perspectiva más amplia que el de su incumbencia profesional, abriendo la posibilidad a preguntas sobre la relación con el entorno, la ética profesional, la vocación o la relevancia social de la profesión.

La lógica del diálogo fue transversal a todo el proceso investigativo3. Se propiciaron cada vez que fue posible, espacios para el debate, el acuerdo y el disenso, entre la comunidad académica y profesional ampliada. Este espíritu permitió que, a lo largo de más de diez años de arduo trabajo de investigación, se construyeran puentes profesionales, académicos e interdisciplinarios, y este Dossier de cierta manera permite cristalizar algunos de esos vínculos.

Especialmente se han seleccionado aquellos trabajos en los cuales se han puesto en cuestión temas que atañen a la profesión en su relación con la sociedad en la cual se desarrolla. Bajo el título Contabilidad y Sociedad, se pretende reunir una serie de colaboraciones que tienen como eje común el poseer una mirada más amplia que la netamente técnica, que se preocupa por el contexto de desarrollo de la profesión, así como por la interrelación entre los diferentes actores sociales que la afectan.

Como se mencionará anteriormente, se reúnen aquí resultados y avances de investigación de docentes e investigadores de diferentes proyectos, radicados en distintas facultades de Argentina y del extranjero. El Dossier cuenta con ocho trabajos en total, los cuales se han agrupado por afinidad temática, por un lado aquellos trabajos que reflexionan en torno a los desafíos en los procesos de formación profesional: cuestiones de género, tradiciones, e interés público y por otro, aquellos que reflexionan a cerca de las respuestas de la profesión a los debates actuales de

3 En el tiempo en que se indagó sobre la profesión contable se desarrollaron además tres Coloquios Internacionales sobre Profesión Contable, ámbitos que permitieron el diálogo entre pares.

la sociedad: medio ambiente, ética y tecnología. Se deja para el final la colaboración internacional del Dr. Jairo Contreras, que reflexiona acerca del ejercicio de la profesión contable en la actualidad y la ciencia abierta en el contexto de América Latina.

Se presenta a continuación un posible recorrido para la lectura de los trabajos, siendo sólo una invitación, pudiendo siempre encontrar individualmente el artículo por temática de interés puntual. Para cada trabajo se referencian autores y una breve reseña.

El trabajo de Salomé Vuarant Tensiones entre viejas y nuevas tradiciones de enseñanza en la formación de Contadores Públicos y Licenciados en Economía, reflexiona desde un paradigma de las Epistemologías del Sur, las tensiones existentes entre las viejas y nuevas tradiciones de enseñanza en la formación de grado de contadores públicos y licenciados en economía de estudiantes de la UNER, y cómo son abordados los temas de las nuevas cuestiones sociales (cómo el emprendedorismo o las temáticas de género) en la malla curricular, dando cuenta de las distancias existentes muchas veces entre la teoría y la práctica profesional.

Marcela Cavallo, Natalia Fattore, Luciana Ruiz y Miriam Geli realizan un análisis sistemático a través de una nutrida muestra del perfil de los y las ingresantes a la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario en los últimos cinco años. El trabajo ***Perfil de ingresantes a la FCEyE-UNR en el período 2018-2022. Primeras lecturas a partir de la incorporación de la dimensión de género,*** se enfoca en la necesidad de indagar en el perfil de las y los ingresantes a la FCEyE para poder poner en cuestión el sistema de expectativas, muchas veces tácitas, que estructuran las demandas académicas dominantes y que son el eje organizador de la enseñanza.

Tomás Rodoreda realiza un análisis sobre el concepto de calidad en la educación superior, para posteriormente abordar el aseguramiento de la misma y su impacto en la cuestión del proceso de acreditación de carreras de grado. ***La acreditación de la carrera de Contador Público en la República Argentina*** desde una perspectiva jurídica indaga sobre las tensiones que la sanción de la Ley de Educación Superior en Argentina ha generado, particularmente en relación al artículo 43. Finalmente, aborda el proceso de formulación de estándares mínimos de la carrera de Contador Público para la República Argentina, donde las discusiones mencionadas anteriormente se presentan como telón de fondo

La regulación de la ética contable como régimen internacional, de Sandra Aquel y Tomás Rodoreda versa sobre cuestiones vinculadas a la ética contable. El mismo es producto de un abordaje interdisciplinario que analiza el código de ética de la Federación Internacional de Contadores como un régimen internacional. A lo largo del trabajo se trata de demostrar cómo la teoría de los regímenes internacionales es de utilidad para analizar y reflexionar en torno al peso de la regulación internacional en la actuación de los profesionales contables en el mundo globalizado.

Si hay algo que interpela la relación de los profesionales con la sociedad es el

entorno tecnológico, Sandra Aquel y Daniel Díaz abordan esta arista en su trabajo ***Criptomonedas: tratamiento contable y ejercicio profesional responsable.*** En el desarrollo del mismo, se profundizan los conceptos fundamentales de la tecnología de cadena de bloques y de criptoactivos, con el objetivo de relevar las implicancias en cuestiones contables fundamentales como valuación e información a revelar. En el entramado del desarrollo teórico, los autores instan a reflexionar acerca de las implicancias de estas nuevas tecnologías en el ejercicio responsable de la profesión, poniendo de manifiesto los peligros derivados de operaciones ilícitas.

Cuando se proyectaba el Dossier y se definían los grandes temas que debían estar presentes, la problemática social y ambiental figuraba como uno de los más relevantes. Tal es así que, en la concreción del mismo, dos son los artículos que se incluyen vinculados a esta temática. Uno de ellos, ***Contabilidad social y ambiental. Referencia retrospectiva y su actualidad en Sudamérica,*** de autoría de Valeria Pérez y María Inés Ritacca, permite en su lectura tener una revisión bibliográfica acerca de la evolución de la contabilidad social y ambiental, resaltando la importancia que este segmento contable tiene para la disciplina. En el transcurso del ensayo las autoras resaltan el aspecto interdisciplinario y abarcativo de este segmento de la contabilidad, lo cual les permite concluir acerca de la validez de su vigencia y a jerarquizar su lugar de relevancia en el entorno sudamericano.

En el segundo artículo la problemática medioambiental se aborda desde una perspectiva fiscal: Lorena Almada, presenta su avance de investigación ***La tributación como herramienta de preservación del medio ambiente. Aplicación empírica en empresas de inversión en energía renovable: 2015-2021.*** Almada se pregunta si las empresas que toman incentivos fiscales para ser utilizados en la preservación del medio ambiente, logran incrementar su valor. En pos de encontrar respuestas se estructura la formulación de un proyecto de tesis, del cual comparte su avance.

Contreras Capella finaliza este Dossier de Contabilidad y Sociedad porque plantea, a la luz de la Ciencia Abierta, como la formación, capacitación y habilidades adquiridas por las y los profesionales contables en su formación, cuando se forja en un contexto de Ciencia Abierta, ayuda a fortalecer el criterio profesional articulado colaborativamente con otras disciplinas y campos de conocimiento.

Haber realizado esta coordinación, permite reafirmar la certeza de que no puede abordarse la disciplina contable escindida de sus vínculos con la sociedad en la cual se desarrolla. Contabilidad y Sociedad, nunca serán objeto de estudio aislados sino que conforman un entramado de un sinnúmero de interrelaciones, acciones y efectos que cambian de forma permanente.

Este Dossier representa un desafío impulsado por la firme convicción de que el conocimiento es socialmente relevante y pertinente cuando se comunica y difunde. Las instituciones de educación superior tienen la obligación positiva y moral de hacerlo, y en este sentido la UNER, y particularmente a través de la Revista EJES de Economía y Sociedad, se ponen como objetivo la socialización de la producción

académica. Se cierra esta introducción al Dossier agradeciendo al equipo de trabajo de la Revista, y dejando la invitación a leer los artículos aquí publicados, difundirlos y debatirlos con los autores.

Tensiones entre viejas y nuevas tradiciones de enseñanza en la formación de Contadores Públicos y Licenciados en Economía

Tensions between old and new teaching traditions in the teaching of CPAs and economics graduates

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61027

Salomé Vuarant[1]
https://orcid.org/0000-0002-0341-6007
Instituto de Estudios Sociales (InES)
CONICET-Universidad Nacional de Entre Ríos
salome.vuarant@uner.edu.ar
Paraná, Entre Ríos, Argentina

Recibido:21/06/2022
Aceptado:11/06/2022

Resumen

Este escrito problematiza las tensiones entre las viejas y nuevas tradiciones de enseñanza en la formación de grado de contadores públicos y licenciados en economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos, cuya sede se encuentra en el litoral de la República Argentina en la ciudad de Paraná. En este se analiza cómo la emergencia de "nuevas cuestiones sociales", tales como, la problemática del emprendedorismo y de género se permean entre los contenidos curriculares y las prácticas profesionalizantes, replanteando

1 Dra. en Ciencias Sociales (UNER), Lic. en Ciencia Política (UNR) y Prof. Universitaria (UADER). Se desempeña como investigadora asistente en el Instituto en Estudios Sociales (INES-UNER-CONICET). Es docente de Tesina en la Licenciatura en Ciencias Sociales (FHAyCS-UADER) y adscripta en Teoría Sociológica Clásica de la Licenciatura en Ciencia Política (FTS-UNER). Correo electrónico: salome.vuarant@uner.edu.ar

las tradiciones de enseñanza y cuestionando la formación académica. Se recurre a un abordaje metodológico socio antropológico y etnográfico de la vida institucional, y a una perspectiva epistemológica centrada en las Epistemologías del Sur. Se concluye que el desborde de las "nuevas cuestiones sociales" se cuela entre las prácticas de enseñanza, pero en sentidos no tan unívocos, en acciones puntuales y con intervenciones contradictorias que tensionan la relación entre la Contabilidad y Sociedad.

Palabras clave: Tensiones- Tradiciones de enseñanza- Prácticas de enseñanza- Formación de grado

Abstract

This paper problematizes the tensions between the old and new traditions of teaching in the Student's Public Accountants and Economics of the Faculty of Economic Sciences of the National University of Entre Ríos, that are located on the coast of the Argentine Republic, in the city of Parana. This analyzes how the emergence of "new social issues", such as the problem of entrepreneurship and gender permeate between curricular content and professionalizing practices, rethinking teaching traditions and questioning academic training. It uses a socio-anthropological and ethnographic methodological approach to institutional life, and an epistemological perspective focused on the Epistemologies of the South. It is concluded that the overflow of the "new social issues" sneaks into teaching practices, but in not so unequivocal ways, in spontaneous actions and with contradictory interventions that cross the relationship between Accounting and Society

Key words: Tensions- Teaching traditions- Teaching practices- Degree training

Introducción

En el presente trabajo se apunta a indagar en las tensiones entre las viejas y nuevas tradiciones de enseñanza en la formación de grado de contadores públicos y licenciados en economía de la Facultad de Ciencias Económicas (FCECO) de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Más precisamente, nos centramos en la emergencia del emprendedorismo y en la cuestión de género como una "nueva cuestión social" que se cuela entre las tradiciones de enseñanza y reactualiza las prácticas docentes, provocando interacciones y relacionamientos sociales diversos.

Nos posicionamos[2] – siguiendo a Bolaña (2006) y De Souza Santos (2012, 2017)- desde un paradigma epistemológico que recupera la construcción de un pensamiento crítico y situado. En torno a ello, entendemos a la economía como una ciencia fundamentalmente social, que es atravesada por una pluralidad de visiones sociales, políticas, culturales e ideológicas que configuran el campo de lo económico y que se ven reflejadas en el campo de la formación profesional.

La estrategia metodológica se centra en un abordaje preferentemente cualitativo, que incluye procesos de observación participante en reuniones de equipos docentes, charlas y jornadas vinculadas a la temática del emprendedorismo y de género a nivel institucional. También comprende entrevistas abiertas con estudiantes y dos entrevistas semiestructuradas a dos docentes, investigadoras y extensionistas de la referida casa de estudios.

De modo complementario, se recurre a fuentes institucionales, como los documentos disponibles en el sitio web de la facultad y las publicaciones en redes sociales; y se analizan fotografías. Asimismo, se consulta a las dos revistas académicas que se coordinan y editan en dicha facultad, por un lado, la revista Gestando coordinada por la Secretaría de Extensión, por el otro, a la Revista Ejes coordinada por la Secretaría de Investigación.

Respecto de la delimitación temporal, cabe destacar que, al enmarcarse nuestro análisis en una estrategia metodológica de tipo etnográfica, contemplamos períodos de observación de la cotidianeidad institucional en períodos de larga duración, por lo que este trabajo recupera las dinámicas sociales e interacciones de poder producidas en un lapso de 10 años, iniciándose en el 2012 y finalizando en el 2022.

Respecto a los antecedentes recabados, puede decirse que las prácticas de enseñanza en torno al emprendedorismo se han problematizado a partir de la comprensión de la tríada integrada por la investigación- docencia- extensión en las propias revistas que se editan en la FCECO- UNER. En estas publicaciones se acentúa el carácter transformador que presentan fundamentalmente las prácticas extensionistas por

2 A pesar de ser un escrito de corte etnográfico utilizamos la primera persona del plural en la redacción, lo cual se conoce en escritura académica como "plural de cortesía". Se introduce esta persona gramatical a modo de hacer más amena y concordante la escritura global del texto, aunque ello no desmerece de compromiso ni distancia a la autoría respecto de una imbricación estrecha frente al caso presentado.

parte de los sujetos que las encarnan (Ferreyra et al., 2017; Silguero et al., 2019). Una publicación del año 2019 (Silguero et al., 2019) relata la participación de tres estudiantes en distintos proyectos de extensión al interior de la Facultad y enfatizan en el carácter transformador que conlleva la función de la extensión universitaria.

En torno a la problemática de género, no hay trabajos de investigación sistematizados acerca de cómo se introduce esta perspectiva en las prácticas de enseñanza de la FCECO, pues solo hay menciones de actividades e intervenciones publicadas en el sitio web de la institución académica. Mientras que, solo se registran dos trabajos de investigación que realizan un cruce entre la temática de emprendedorismo y género, analizando las desigualdades que recaen sobre las mujeres emprendedoras que están vinculadas a los talleres dictados por la Facultad, al hacerse cargo de los trabajos de cuidados y de los quehaceres del hogar (Herrera et al, 2020, 2021).

Asimismo, no se registran antecedentes en la temática que realicen un análisis institucional socioantropológico acerca de las tradiciones que se reproducen, replican, refuerzan, o que son resistidas en el marco de las prácticas de enseñanza ligadas a "nuevas cuestiones sociales" por parte de los sujetos que integran la comunidad universitaria. En efecto, los fines de este artículo aportan a descubrir el velo de las tradiciones naturalizadas, y a introducir una mirada crítica en torno a las prácticas docentes para la formación de contadores públicos y licenciados en economía.

La estructura de este artículo se divide además de la introducción, en una primera sección, en la que se presentan las aproximaciones epistemológicas y metodológicas relativas al objeto de estudio; una segunda sección, en la que se destacan las apreciaciones teóricas en torno a las tradiciones y prácticas de enseñanza, nueva cuestión social, emprendedorismo y problemática de género. Una tercera parte, en la que se realiza una caracterización del contexto institucional de la FCECO- UNER; un cuarto apartado, en el que se introduce una indagación acerca de la emergencia de una "nueva cuestión social" al interior de la facultad a través de la problemática del emprendedorismo y de género y cómo esto irrumpe y reactualiza las prácticas de enseñanza. Un quinto apartado, en el que se recuperan las tensiones entre las tradiciones de enseñanza recuperando las voces de los sujetos involucrados. Y, por último, se exhiben las reflexiones finales[3].

Perspectiva epistemológica y metodológica

3 El origen de este trabajo surge en el año 2019 a partir de la consigna de un Seminario de Investigación perteneciente al ciclo de formación del Profesorado Universitario de la Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Entre Ríos, en el cual se nos propuso realizar estudios socioantropológicos y críticos en contextos institucionales universitarios. En ese entonces, dada mi cercanía a la FCECO por ser un lugar que recorro de modo cotidiano al encontrarse allí el Instituto de Estudios Sociales donde trabajo, decidí enfocarme en la cuestión del emprendedorismo y en su vinculación con las prácticas docentes de esa casa de estudios. En el año 2022, en una revisión posterior de dicho escrito se añadió la problematización acerca de la cuestión de género.

Las profesoras del Seminario de Investigación del Profesorado Universitario (FHAyCS- UADER) fueron Mg. Amalia Homar, Prof. Mariana Dalinger y la Prof. María del Carmen Ulrich, a ellas se le agradecen sus generosos aportes para la revisión de este artículo.

Retomamos a los autores De Sousa Santos (2012, 2017) y Bolaña (2006) que se posicionan desde una corriente epistemológica en dónde se valoriza una construcción de los conocimientos sociales y científicos desde un pensamiento crítico construido desde el Sur. Para De Sousa Santos (2012, 2017) una Epistemología del Sur consiste en construir una crítica nueva, un nuevo marco epistemológico que cuestione el pensamiento de la modernidad occidental caracterizado por el colonialismo-capitalismo- patriarcado (como dimensiones que articulan un sistema de dominación social, político, cultural, científico, económico). De Souza Santos (2017), habla de distintos malestares que se viven como sociedad, y revaloriza la importancia de las luchas sociales en el continente de América Latina. Las exclusiones abismales permiten pensar las sociologías de las ausencias y a partir de allí construir la sociología de las emergencias, mediante una generación de traducciones interculturales y las ecologías de saberes.

Bolaña (2006) plantea la importancia de un Nuevo Saber Social, entendido, como la construcción de un nuevo paradigma científico que se oponga a la mirada cientificista que separa objeto de sujeto, sujeto de naturaleza, y que retome una perspectiva de la vida cotidiana. Este Nuevo Saber debe romper con las sombras del positivismo y con las lógicas de las disciplinas que ubican al investigador social por fuera del contexto a estudiar, acentuando la dicotomía entre el saber experto y el saber de la experiencia.

La autora plantea que un Nuevo Saber Social centrado en la vida cotidiana, debe posibilitar una modificación de las bases estructurales de pobreza a nivel mundial. Tiene que poder revertir situaciones de desigualdad material, social y cultural: "considero que la construcción de un saber social de un nuevo tipo debe aportar elementos para generar las necesarias transformaciones en la vida cotidiana de nuestros pueblos" (Bolaña, 2006, p. 201). En línea con el pensamiento de la autora, acordamos en interpretar la realidad social como una realidad compleja, pues la perspectiva de la complejidad introduce aspectos multidimensionales para repensar la globalización, el neoliberalismo, el capitalismo de época, y como estos aspectos económicos penetran en las prácticas de enseñanza a partir de la puesta en agenda de la cuestión del emprendedorismo y la de género.

Por otro lado, coincidimos con los distintos autores (Eisner, 1998; Taylor & Bogdan, 1990; Rockwell, 2009; Achilli, 2000, 2005; Bolaña, 2006) en el hecho de que la investigación cualitativa es un tipo de investigación específica dentro del campo académico y científico. La investigación cualitativa no es propia de una única disciplina (Eisner, 1998) es un tipo de indagación que se destaca en el área de las humanidades y de las ciencias sociales.

Rockwell (2009) profundiza en la etnografía como un tipo de investigación cualitativa. La autora plantea que la etnografía ha sido una práctica marginal proveniente de la antropología, y que en las últimas tres décadas ha ganado peso en las investigaciones del campo de lo socioeducativo. Señala que la etnografía es una rama de la antropología que acumula conocimientos sobre realidades sociales

y particulares, delimitadas en el tiempo y espacio. Distingue por un lado entre las técnicas etnográficas que se utilizan dentro de un estudio cualitativo, y por el otro, entre la etnografía como enfoque o perspectiva.

Mientras tanto, la antropóloga rosarina Achilli (2005), problematiza acerca de la investigación en la antropología social, planteando un enfoque antropológico relacional. La investigadora plantea un enfoque desde la antropología sociocultural como un modo relacional de construir conocimientos en el que se conjugan un interés por el conocimiento de la cotidianeidad social, una recuperación de las representaciones y dotaciones de sentido de los sujetos sociales, y una dialéctica entre el trabajo de campo y el trabajo conceptual.

Desde estas perspectivas centradas en una epistemología del Sur y en una metodología cualitativa, de carácter socioantropológica, nos proponemos indagar en las tensiones entre viejas y nuevas tradiciones de enseñanza: la cuestión del emprendedorismo y de género en la formación de grado de contadores públicos y licenciados en economía en la FCECO-UNER. En sintonía con ello, buscamos hacer hincapié en los aspectos de la vida cotidiana institucional y en los relacionamientos sociales que ocurren al interior de la misma casa de estudios.

Apreciaciones teóricas acerca de las tradiciones y prácticas de enseñanza, cuestión social, emprendedorismo y cuestión de género.

Respecto a las tradiciones de enseñanza recuperamos a Davini (1995) quien entiende por las mismas a las "configuraciones de pensamiento y de acción que, construidas históricamente, se mantienen a lo largo del tiempo, en cuanto están institucionalizadas, incorporadas a las prácticas y a la conciencia de los sujetos" (p.20). Es por ello que, más allá del transcurrir histórico, estas tradiciones sobreviven a la organización institucional, al curriculum y en los modos de aprehender la realidad por parte de los sujetos.

Achilli (2000) retoma la tensión entre investigación y formación docente. A la primera la entiende como una práctica académica más amplia y extensa que la formación docente, pero al mismo tiempo concibe a la investigación como una práctica constitutiva y necesaria "de" y "para" la formación docente.

En cuanto a la formación docente, la define como "proceso en el que se articulan prácticas de enseñanza y de aprendizaje orientadas a la configuración de sujetos docentes/enseñantes" (Achilli, 2000, p. 22-23). La formación docente se asocia además a la práctica docente (o también denominada práctica pedagógica) que debe comprenderse de modo relacional, pues en los procesos de enseñanzas y aprendizajes subyacen relaciones de "circulación de conocimientos". En síntesis, la autora define a la práctica docente como "un conjunto de actividades, interacciones, relaciones que configuran el campo laboral del sujeto maestro o profesor en determinadas condiciones institucionales y sociohistóricas" (Achilli, 2000, p. 23).

Eldestein (2003) habla de problematizar las prácticas de enseñanza y señala que

la enseñanza es ante todo una práctica social. Define a la enseñanza como actividad intencional que pone en juego a un proceso de mediaciones orientado a imprimir algún modo de racionalidad sobre las prácticas que se desenvuelven al interior del aula. La enseñanza responde a necesidades, funciones, intereses, por ende, excede las intencionalidades meramente individuales y es necesario comprenderlas dentro del contexto en el que se inscriben (p. 2).

La autora establece una pregunta central para problematizar la práctica de enseñanza y tiene que ver con el conocimiento ¿cómo se comparte y construye el conocimiento en el aula? Para responder a ese interrogante pone el acento en la complejidad de la práctica social y en la necesidad de contemplar las múltiples dimensiones que se entrecruzan en el campo de la enseñanza: la dimensión teórica, epistemológica, psicológica, cultural y social.

La primera cuestión social se origina a principios del Siglo XX cuando empiezan a organizarse una gran mayoría de trabajadores que estaban excluidos de los derechos sociales más elementales. Para Suriano (2001) la cuestión social en Argentina refiere a "una serie de manifestaciones de carácter social, laboral, e ideológico que son consecuencia del proceso de urbanización e industrialización derivados de la incorporación del país al mercado mundial durante la segunda mitad del S. XIX" (p. 124). Estas demandas sociales giraron en torno a escalas salariales, condiciones de salubridad, falta de viviendas, y mayormente, ante la aparición de instituciones gremiales tendientes a defender los derechos de los trabajadores desde un punto de vista ideológico y político. Como respuestas a estos movimientos sociales, las élites gobernantes locales, se vieron en la obligación de abandonar ciertos privilegios y de conceder una serie de derechos sociales frente a los reclamos de las masas populares.

Murillo (2008) sostiene que los discursos de "desigualdad" y "pobreza" se fueron naturalizando en el mundo a partir de una serie de documentos públicos que tienen su origen en el sistema de creencias que propagan organismos internacionales tales como el Banco Mundial. En efecto, la autora afirma que se puede hablar de un discurso de "producción de la pobreza", discurso que en la segunda mitad del S. XX vino a reemplazar la centralidad de la primera "cuestión social" (p. 41-42). Plantea Murillo (2008) que la destitución de lo social a nivel mundial comienza a visualizarse a partir de los años sesenta cuando entran en caducidad las políticas restitutivas de "lo social" posteriores a la segunda guerra social. En la década del sesenta y setenta los reclamos por la "cuestión social" entran en un punto álgido como producto de la conformación de una clase obrera industrial y urbana que se organiza en distintas expresiones de resistencia (p.52).

Podemos decir que en las últimas cuatro décadas del Siglo XX y en las primeras dos décadas del Siglo XXI, el horizonte de expectativas que introdujo la primera cuestión social se fue diluyendo, las cifras de desocupación dejaron de ser ocasionales para pasar a ser de tipo estructural y de carácter masivo; lo que prevalece en las sociedades del presente es la precariedad laboral y la exclusión de las amplias mayorías. Suriano

(2001) afirma que se ha desmoronado por completo el sistema de seguridad social estatal y que solo aparecen esporádicamente políticas asistencialistas que mitigan esta pobreza. Ante esta debacle de lo social el futuro se presenta como incierto (p.124)

Ante esta situación, podemos enunciar retomando a Murillo (2008) que tanto la "pobreza" como la "desigualdad" son expresión de una compleja forma social de organización capitalista que va mutando históricamente en diagramas de ejercicio de poder. Pues "la producción de pobreza, si bien es un proceso hijo de la lógica de acumulación de capitales, también tiene formas históricamente cambiantes" (p. 45)

En efecto, podemos relacionar este momento histórico de descomposición de la sociedad salarial y de la sociedad del trabajo para comprender el contexto de surgimiento del concepto de emprendedorismo, por ende, analizamos la emergencia de un discurso emprendedor que es resultante de una crisis social de trabajo y de una profundización extrema de las políticas neoliberales a nivel mundial.

Mientras en la década del sesenta se hablaba de trabajadores y se interpretaba como "masa marginal" a quienes iban quedando por fuera de ese entramado de relaciones de producción; en la actualidad la figura del emprendedor como un trabajador ***freelance*** se ubica en el medio de la relación entre un trabajador asalariado y el ejercito industrial de reserva.

Respecto al concepto de emprendedorismo, vale destacar que, existe una doble interpretación conceptual que proviene de fuentes teóricas económicas antagónicas. Por un lado, desde una óptima neoliberal, el emprendedor es aquel quien puede salvarse a sí mismo, siendo creativo, ágil, idóneo. Desde esta concepción, la figura del emprendedor es interpretada desde una concepción liberal shumpetearіana, como individuo orientado por arreglos a fines y por la competencia. Mientras que, por el otro, desde una lectura centrada en la Economía Social y Solidaria (ESyS), el emprendedor es aquel que puede generar trabajo asociativo, que actúa guiado bajo un sentido de trabajo solidario y asociativo.[4]

En efecto Carballo et al. (2017) se centran en un estudio de formulación de políticas públicas y en torno a ello plantean que los estudios clásicos sobre emprendedorismo han estado centrados en una perspectiva que pone el acento en un desarrollo económico, ya sea bajo una óptica schumpetereana de agente innovador que incrementa la productividad, y en consecuencia impulsa el crecimiento económico; o como actor generador de empleo en vísperas de recesión (p.38). Aunque también como sostienen estos autores podemos decir que no existe un consenso muy claro acerca de lo que engloba el discurso de "ser" emprendedor (p. 40).

Por su parte, Feldman (2019) retoma la temática del emprendedorismo para analizar el sector informacional, y en relación con este plantea que es necesario clarificar el

4 Cabe destacar que en este trabajo nos posicionamos desde una mirada solidaria de comprender el concepto de emprendedor, aunque reconocemos las tensiones que esta concepción presenta con la concepción neoliberal de emprendedor, tan difundida en los discursos mediáticos, y que también genera un eco en las prácticas de ciertos actores que componen la institucionalidad de la FCECO-UNER.

concepto de emprendedor el cual se utiliza a menudo en medios de comunicación y en discursos dominantes de círculos de gobierno. Para ello, sostiene que, es menester identificar tres dimensiones posibles de este concepto, la primera, ligada al aspecto mercantil- capitalista donde emprender significa crear una empresa. La segunda, en la que jerarquiza la creatividad, por ende, emprender es innovar. Y la tercera dimensión en la que valoriza la "autogestión" del trabajo. En esta última dimensión, se destaca una visión crítica del capitalismo, por la cual la autogestión se antepone como superación de las relaciones sociales de producción (p. 157).

Al retomar las dos últimas distinciones que plantea Feldman (2019) en torno a la figura emprendedora con cierto rasgo de "creatividad" y también con tendencia a la "autogestión" (búsqueda de autosuficiencia económica) podríamos adjudicar estas características a un tipo de emprendedor que es el "emprendedor social", figura que se revaloriza desde una Otra mirada de la economía que es la perspectiva de la ESyS.

Como sostiene Coraggio (2018) los desafíos de las sociedades actuales implican la ardua y valiosa tarea de "emprender solidariamente", articulando los niveles micros de gestión la economía en relación con un programa político de pensamiento y acción centrado en la Economía Popular Solidaria (p. 17).

Al respecto, Lobato (2013) argumenta que a fines del Siglo XIX y a principios de Siglo XX en Argentina, la "cuestión social" estuvo estrechamente relacionada con la "cuestión de la mujer", y en ese contexto histórico se fueron originando ciertos imaginarios sociales acerca de la condición femenina y el trabajo. El escenario que favoreció para que la "cuestión de la mujer" obtuviera densidad problemática fueron las mismas alteraciones sociales, económicas y políticas que en Argentina se observaron en una proliferación de actividades productivas, generalización del trabajo asalariado, y en la acentuada separación entre el trabajo fuera del hogar por un salario y entre el trabajo doméstico orientado a los quehaceres al interior de este. (p.133)

En tanto, entrados los años setenta se comienzan a agudizar las contradicciones entre trabajo productivo (fuera del hogar) y reproductivo (trabajo para sostener la reproducción de la vida) y empieza a desmoronarse aquel modelo familiar que acompañó a la revolución industrial y que se materializó en una tajante distinción de funciones, espacios y labores según género (Faur, 2018, p. 49). En este contexto, se empezó a visibilizar las implicancias asociadas al "trabajo de cuidados" que históricamente se asignó como mandato intrafamiliar hacia las mujeres, y a cuestionar que aquello a lo que llaman amor, es en realidad un tipo de trabajo no remunerado.

En consecuencia, los movimientos de mujeres y disidencias que sostienen y sostuvieron históricamente en Argentina y América Latina un conjunto de reivindicaciones enmarcadas dentro de una "cuestión de género" son en definitiva parte de un movimiento plural y heterogéneo. Como sostienen un grupo de mujeres académicas de la Red Universitaria de ESyS (Bottini et al.,2021) el hecho de relacionar a los feminismos con la economía popular, social y solidaria es resultante de años de

luchas y construcciones colectivas. Tanto las reivindicaciones feministas, el movimiento Ni Una Menos, los paros internacionales de mujeres como las organizaciones de la economía popular solidaria resonaron en nuestras universidades, amplificando los canales de diálogos, y transformando las prácticas educativas y de trabajo (p.133).

Por último, cabe destacar que frente a un contexto en el que se actualizan permanentemente las nuevas "cuestiones sociales", se pone otra vez sobre el tapete la desigualdad de la mujer en el mercado de trabajo, las brechas de género, los techos de cristal, las dificultades de compatibilizar el trabajo fuera del hogar y el trabajo de cuidados al interior de este, los mecanismos de violencia y subordinación, etc.

Caracterización del contexto institucional en la Facultad de Ciencias Económicas en el marco de la UNER

Para la caracterización de esta sección, tendremos en cuenta los siguientes criterios: 1) el surgimiento de la Universidad Nacional de Entre Ríos y el rol de la FCECO en el territorio de la ciudad de Paraná, 2) La configuración y ordenamiento simbólico de los espacios en el interior de la Facultad, 3) los planes de estudios de las carreras de contador público y de los licenciados en economía, 4) la organización y participación estudiantil de los estudiantes en ciencias económicas.

Desde una dimensión institucional- territorial, la Universidad Nacional de Entre Ríos fue creada por ley N°20.366 en mayo de 1973, momento en que se aglutinó a distintas unidades de enseñanza preexistentes que hasta entonces eran jurisdicción de la Universidad Nacional del Litoral o de la Universidad Católica Argentina.

En efecto, la creación de la UNER fue producto de una demanda histórica y reivindicativa por parte la población de la provincia, con el paso del tiempo, y fundamentalmente, tras la recuperación democrática en nuestro país se fue ampliando la oferta académica a escala local. En la actualidad, la UNER tiene presencia en la costa del río Paraná (Paraná, Oro Verde), en la costa del río Uruguay (Concordia, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú), y también en el centro de la Provincia (Villaguay)[5].

La Facultad de Ciencias Económicas es una de las tres facultades del campo de las Ciencias Sociales que tiene la UNER en la capital provincial junto a la Facultad de Ciencias de la Educación y la Facultad de Trabajo Social. Históricamente, tanto la Facultad de Administración de Concordia como la de Económicas de Paraná, han tenido un peso importante en la formación de cuadros políticos y en las decisiones que se toman en la política universitaria, ello puede verse, en la figura pública de ciertos Rectores[6] que han forjado su trayectoria académica y política en estas dos

5 Ver: Nuestra historia (UNER MEDIOS). Disponible en: https://uner.edu.ar/institucional/2/nuestra-historia#:~:text=La%20Universidad%20Nacional%20de%20Entre,m%C3%A1s%20otras%20que%20se%20crearon

6 Tal es el caso del ex Rector Eduardo Azueta que emergió de la Facultad de Ciencias de la Administración (Concordia); y de Andrés

facultades.

Desde una dimensión simbólica y desde un punto de observación socio-antropológico, podemos decir que posee la característica de ser una institución que desde lo cultural se muestra como garante y reproductora de tradiciones conservadoras[7], lo que se observa en una formación de estudiantes y profesionales para un ejercicio liberal de la profesión con una escasa promoción de prácticas académicas de vinculación con el medio social. Parte de esas tradiciones arraigadas se cristalizan en su estructura edilicia, que históricamente fue sede del Seminario de la Iglesia Católica de Paraná, y posteriormente, se convirtió en la Pontífica Universidad Católica Argentina; plasmándose en la configuración de su espacio que alberga en su interior una escultura de un Episcopo en su hall central y una pequeña capilla del Antiguo Seminario San Juan XXIII en uno de sus laterales.

Sistemas simbólicos presentes en la FCECO- UNER, por un lado, la figura de un Episcopo con sobrero y bastón en mano, mostrando un gesto evangelizador. Debajo de esta imagen subyace una escritura en latín, la misma se ubica en el hall de ingreso de la facultad, mientras que desde el techo y alrededor de esta escultura cuelgan las banderas de las dos agrupaciones estudiantiles que existen en Económicas, una es la bandera del Movimiento Nacional Reformista (MNR), en color naranja, y la segunda del Ciencias Económicas Independiente (CEI), en color amarillo. En segundo lugar, se observa el exterior de la Capilla Juan XXIII vista desde calle Andrés Pazos.

Sabella- actual Rector- que surgió de la Facultad de Ciencias Económicas (Paraná).

7 Conservadorismo: doctrina que postula una oposición total a los cambios y reivindica la defensa de un orden natural. En sus orígenes, el conservadorismo apareció como una respuesta al liberalismo y la Revolución Francesa, en defensa de los intereses de la Iglesia, la monarquía y la propiedad privada. En el S.XIX enfrentó además al marxismo y el anarquismo, en defensa de los valores tradicionales, aristocráticos, clericales, corporativos y mercantilistas. En el Siglo XX se ha diversificado en corrientes estatistas y anti-estatistas (Fuente: Fau (2013) Diccionario básico de Ciencia Política, Ed. La Bisagra).

En consecuencia, la lectura de Bourdieu (2000) nos aporta a repensar el ordenamiento del espacio y la construcción simbólica del poder al interior de la facultad, en este sentido podemos comprender cómo la simbología eclesiástica tiene una gravitación imperceptible en el espacio y en las relaciones sociales que allí interactúan, que se naturalizan en las prácticas cotidianas de los actores. Tal como sostiene el sociólogo francés "el poder simbólico es, en efecto, ese poder invisible que no puede ejercerse sino con la complicidad de los que no quieren saber que lo sufren o que lo ejercen" (Bourdieu, 2000, p.1)

En este sentido, por las significaciones que representa el edificio en su valor simbólico y patrimonial para la ciudad de Paraná, en el año 2021/22 se empezó a llevar a cabo un plan de puesta en valor de su fachada y de sus estructuras[8].

En la foto de la izquierda, se ve la construcción del edificio que data de 1899, año en el que el clero de Paraná puso en funcionamiento el Seminario Conciliar. Mientras que, en la foto de la derecha, se ve parte de la remodelación de la fachada exterior de la facultad, viéndose su acceso principal por calle Urquiza.

En cuanto a la dimensión que pone el foco en el currículum y en los contenidos de enseñanza valen destacarse los siguientes aspectos. El plan de estudios de la carrera de contador público en su resolución N°358/20 establece cuales son las asignaturas de cursado obligatorio y cuales resultan de cursado optativo desde primero a quinto año. Es la primera carrera de grado con la que nace la facultad. A lo largo de su historia institucional se ha revisado dos o tres veces el plan de estudio de esta carrera, aunque se han introducido en el mismo pocas modificaciones. El último plan de estudios tiene vigencia desde el año 2008, fue revisado por sugerencias introducidas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y se caracteriza por tener asignaturas contables, económicas y de derecho. En el primer año, la formación introductoria añade asignaturas filosóficas e históricas; mientras que, en los años más avanzados de la carrera, se destacan las asignaturas específicas

8 http://www.fceco.uner.edu.ar/?p=12118

a la naturaleza contable: costos, comercialización, sistema impositivo, administración, y práctica profesional.

La carrera de licenciatura en economía es más reciente en el tiempo, data del segundo decenio del S. XXI. Esta carrera permitió a algunos graduados de la carrera de contador, complementar su formación, al cursar una serie de asignaturas específicas para alcanzar otro título más, el de licenciatura. Aunque también hay estudiantes que han empezado el cursado de la licenciatura desde cero y que no son contadores, a estos se los conoce al interior de la casa de estudios, como "economistas puros". Los primeros graduados de la licenciatura en economía son del año 2018 y 2019. Entre estos/as graduados/as, que no superan al número de 10, se destacan varias graduadas mujeres.

La carrera de licenciatura en economía comparte con la carrera de contador público, algunas asignaturas introductorias en los primeros años: como introducción a la contabilidad, filosofía, historia económica y social, e introducción al derecho. Comparten en tercer año el cursado de las cátedras de costos y comercialización. Pero en los años superiores se distancian al tener en la licenciatura asignaturas de naturaleza específica del campo económico, tales como Economía Internacional, Economía Regional y Argentina, Economía de la Empresa, Política Económica Argentina, etc.

Aparte de estas dos carreras, una más tradicional que la otra en cuanto a los momentos históricos en las que surgen y en cuanto a sus currículums, se añadieron en los últimos cinco años nuevas ofertas académicas de grado y pregrado. Como ofertas de grado emergen la licenciatura en gestión de las organizaciones y la licenciatura en gestión de recursos humanos ciclo de complementación curricular. Mientras que en el área de pregrado se destacan la tecnicatura universitaria en gestión y administración pública, la tecnicatura universitaria en gestión de recursos humanos, la tecnicatura universitaria administrativo contable y la tecnicatura en gestión universitaria. Los cursos de estas tecnicaturas se habilitan de acuerdo con el número de estudiantes inscriptos, mientras que gran parte de los docentes, son también docentes en las carreras de contador público y en la licenciatura en economía.

En cuanto a la dimensión participativa, vale mencionar que sobresale una escasa participación estudiantil al interior de la FCECO que no supera un número de 80 estudiantes organizados. No existen en la misma partidos políticos de Izquierda. Solo prevalecen tres agrupaciones en su interior, una es el Movimiento Nacional Reformista (MNR)[9], vinculado al programa político de un socialismo progresista como el de la vecina Provincia de Santa Fe; la segunda agrupación es la de Ciencias

9 Instagram: mnreco.uner

Económicas Independiente (CEI)[10], la cual en sus comienzos tuvo dirigentes que fueron plenamente kirchneristas, aunque con el paso del tiempo la agrupación fue virando hacia un espectro político más de centro. La tercera agrupación es Impulso Estudiantil[11], que surgió de modo más reciente en el tiempo, entre 2020/21, y no tiene una orientación política muy definida. Sin embargo, las tres agrupaciones actúan como oficinas de Bienestar Estudiantil que intermedian para canalizar las demandas de las/os estudiantes ante las autoridades de gobierno de la Facultad, y se organizan bajo un imaginario político de libre mercado, que no pone el jaque el statu quo de la Universidad.

Momento de apertura institucional ante nuevas cuestiones sociales (2012-2020)

Para revertir ciertas tradiciones arraigadas de prácticas académicas de no vinculación con el medio social, en el año 2011/12, comenzaron a realizarse al interior de la FECO actividades de extensión formuladas como proyectos y programas de extensión con el objetivo de formar un "semillero de extensionistas". El objetivo de estos programas fueron los de integrar a docentes, estudiantes y personal administrativo. A partir de entonces, se empezó a trabajar articuladamente con distintos actores sociales tales como cooperativas e instituciones gubernamentales, y se creó la Cátedra Libre de ESyS.

Seguidamente, en el año 2012, se inició el trabajo coordinado con emprendedores/as autogestivos/as, contexto histórico, que coincidió además con la sanción de la Ley provincial de fomento de la Economía Social, Ley 10.151. Las primeras actividades propuestas por los equipos de extensión de la Facultad orientadas hacia las/os emprendedoras/es consistieron en una serie de capacitaciones e instancias de acompañamiento para el fomento emprendedor. Esta actividad que se llevó a cabo en el año 2013 estuvo enmarcada dentro de la propuesta "Vinculando docencia y extensión a través de prácticas sociales con microemprendedores de la ciudad de Paraná" y fue articulada con el Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos. Participaron en estas capacitaciones 100 emprendedores de la ciudad.

Asimismo, a partir del año 2012, la FCECO comenzó a llevar adelante un Plan Estratégico Institucional Participativo (regido por Res. Nº454/14), tendiente a fomentar diferentes acciones que permitan la mejora en los niveles de calidad institucional en todas sus áreas de trabajo. Dentro de estas acciones, se destacaron las tareas de fortalecimiento de la investigación y la extensión, con participación de estudiantes y docentes.

10 Instagram: ceiparana

11 Instagram: impulsoestudiantil.fceco

En el año 2015, se presentó un proyecto titulado: "La integración de docencia, extensión e investigación mediante prácticas sociales con emprendedores". El mismo contó con la participación de los equipos docentes y estudiantes de las cátedras de tercer año de costos para la gestión y comercialización, y estuvo enmarcado en el eje de Investigación del Plan Estratégico Institucional. En este proyecto, las respectivas cátedras, fueron articulando sus prácticas de enseñanza con las demandas del colectivo emprendedor de la ciudad de Paraná y colaboraron en el diseño de pequeños planes de negocios para los emprendimientos, conjuntamente con la planificación de un sistema de costos y estrategias de comercialización y marketing, en función de las necesidades de cada emprendimiento. En estas prácticas se vincularon 230 estudiantes.

Otra de las actividades destacadas en las que participó la FCECO de manera coordinada con el colectivo de emprendedores de la ciudad de Paraná, fue en la gestión de la Feria "Emprendiendo sueños" que se realizó mensualmente en la playa de estacionamiento de la Facultad (por calle Urquiza) hasta que fue interrumpida por la pandemia (inicios de 2020).

En el año 2017, se creó además el Club de Emprendedores en la ciudad de Paraná, con sede en el interior de la Facultad. El Club fue parte de un proyecto financiado por el Ministerio de Desarrollo Social de Nación para el fomento de nuevos emprendimientos a nivel local. El Club cuenta con un número aproximado de 300 emprendedores asociados, y en sus instalaciones posee un espacio para concretar reuniones, un aula para la realización de talleres y actividades de capacitación, mesas de trabajo para emprendedores e impresoras 3D.

En el año 2019 se ejecutó el proyecto PDTS titulado "Generación de una marca colectiva de emprendedores como estrategia de desarrollo local en Crespo (E.R.)", en el cual se propuso conformar una marca asociativa que favorezca el trabajo asociativo y colaborativo entre emprendedores de la Economía Social y Solidaria y que les permita contar con un sello distintivo que asegure calidad y valor agregado, además de promover estrategias de comercialización colectivas.

Respecto a la cuestión de género, esta temática ingresa a la FCECO principalmente debido a las actividades que organizan los colectivos feministas cada día 8 de marzo con motivo de la conmemoración del día de la Mujer Trabajadora. Particularmente, a partir del año 2017, se realizó en Argentina el primer Paro Internacional de Mujeres, y fue con motivo de este Paro que empezó a generarse el debate al interior de las estudiantes, docentes y personal administrativo de la FCECO. En los primeros Paros Internacionales se optó por concurrir al lugar de trabajo, pero con alguna ropa distintiva, ya sea color negro en señal de luto, o algún otro color que aluda a la lucha reivindicativa de los espacios feministas. Estas primeras jornadas de concientización, aunque no fueron tan masivas, contribuyeron a situar la cuestión de género en la Facultad e instalar la problemática.

Posteriormente, comenzaron a organizarse las mismas estudiantes de la Facultad,

principalmente, estudiantes y primeras graduadas de la Licenciatura en Economía, quienes conformaron la organización ECOFUTURA. Esta organización logró no solamente hacer ruido al interior de la casa de estudios sino también instalar una opinión social, política y cultural en la propia comunidad de Paraná. Estas mujeres plantearon la realización de charlas y conferencias con la invitación de especialistas en Economías Feministas, y también generaron materiales de difusión con datos estadísticos acerca de las desigualdades que atraviesan las mujeres para insertarse a un mercado formal de trabajo. Asimismo, exigieron la aplicación del Protocolo universitario contra la violencia de género y la formación en la Ley Micaela en las/os integrantes de la Facultad. Por último, también participaron en el debate social de la ley provincial de paridad de género (Ley N°10.844).

Seguidamente, desde la Secretaría de Extensión y el Club de Emprendedores se comenzó a poner mayor centralidad en la cuestión de género, principalmente, al identificar que el 80% del colectivo emprendedor de la ciudad de Paraná son mujeres. En este sentido, se presentaron distintas iniciativas, desde la generación de charlas y proyectos, que apuntaran a poner en cuestión la diferenciación entre el trabajo remunerado y no remunerado que realizan las mujeres, y principalmente, las tareas de cuidado que recaen sobre estas, las cuales se han visto acentuadas durante la pandemia. En este contexto, se realizó una jornada de "Cooperativismo y género en clave de ESyS", y, se presentó el proyecto de investigación "La encrucijada entre ESyS y cuidados"[12].

Tensiones entre viejas y nuevas tradiciones de enseñanza

Achilli (1986) sostiene que la práctica docente se vincula con el marco institucional en el que se ancla la propuesta de trabajo, en este sentido, cabe introducir algunos aspectos contextuales (pp. 7-8).

Una de las entrevistadas pone en palabras lo significativo que fue comenzar a trabajar con el colectivo emprendedor para la propia visibilidad social de la facultad y para las prácticas de formación entre docentes, estudiantes, investigadores, extensionistas.

> "Las personas que empezaron a trabajar con ese tema, que fue desde las cátedras [de costos y comercialización], vieron una necesidad, crearon una feria que se hacía en el estacionamiento de la facultad, crearon una serie de capacitaciones específicas, estoy hablando del año 2014, 2015. O antes incluso, crearon toda una serie de capacitaciones específicas, no solo en costos, no solo en comercialización, sino en capacitaciones de competencias en general, competencias educativas, o en la comunicación misma. Todo esto fue generando un nucleamiento alrededor de la facultad, que hace que la facultad haya empe-

12 Ver: http://www.fceco.uner.edu.ar/?s=g%C3%A9nero

> zado a ver la necesidad de tener más proyectos o más capacitaciones para la gente que trabajamos en esto, en ese momento yo no estaba incorporada, pero fue un ritmo que se fue incorporando muy de a poco al ritmo completo que tiene esta facultad y eso se hizo en estos últimos años. En ese sentido con la creación del Club de Emprendedores que ya lleva dos años en la Facultad, con las características que tiene este club, fue muy bueno" (Marcela, 22-11-2019[13]).

Por otro lado, otra de las docentes entrevistadas dice que cuesta mucho cambiar la mirada de que un contador puede trabajar en otro lado y con otro sector que no sea en un estudio contable o como administrador de empresas. En este sentido, enfatizó en la dificultad de incorporar contenidos de Economía Social y Solidaria a las cátedras porque:

> "Ellos vienen de una formación muy standard de lo que es una carrera de contador o una carrera de licenciado en economía, muy tradicional (...) No se han incorporado estas cuestiones de la economía social y solidaria. Excepto desde nuestras cátedras que si lo planteábamos" (Susana[14], 26-11-2019).

Sostienen las entrevistadas que, al principio, cuando desde las cátedras se les proponía a las/os estudiantes a trabajar con emprendedores, planteaban mucha resistencia para hacer trabajo de campo y también al hecho de trabajar de manera grupal entre estudiantes que no se conocían entre sí.

> "Nos enterábamos de que no había demasiada sociabilidad entre los mismos estudiantes y entonces los mezclábamos, ellos no tenían opción, cuatro alumnos de comercialización y cuatro de costos, entonces nos pareció bárbaro no solo para que se conocieran sino para replicar un poco el trabajo real de campo, en el sentido de que cuando entras a trabajar a un lugar no elegís con quien trabajar, te toca con quién te toca". (Susana, 26-11-2019)

Una de ellas enfatiza en los lazos de fraternidad que se construyeron entre los/as emprendedores/as y estudiantes, pues al final del cursado, los/as emprendedores/as acompañaban a las/os estudiantes a la instancia de examen final y asistían a la facultad.

> "Entiendo que fue muy importante para les estudiantes y a su vez yo como di-

13 Nombre ficticio, docente de área humanística FCECO UNER.

14 Nombre ficticio, docente de costos para la gestión FCECO UNER.

> rectora de ese proyecto y también como parte del plantel docente de la facultad que si bien no daba clases pero que me incorporé a tareas de docencia, presencié algunas evaluaciones, algunas devoluciones, y en esos casos la facultad invita, porque la facultad tiene vasos comunicantes muy fuertes con el colectivo emprendedor, así que es un conjunto de personas que están muy acostumbrados a venir a la facultad, entonces se los invitaba, porque ya no se hace más, a los propios emprendedores que habían participado del proceso a escuchar del examen de les estudiantes, y en ese sentido se quedaban muy conformes de estas devoluciones". (Marcela, 22- 11-2019)

En este sentido, la docente destaca la necesidad de articulación entre las problemáticas propias de un currículo académico con las problemáticas de un grupo social, en este caso, del colectivo emprendedor de la ciudad de Paraná.

> "Me acuerdo de un libro de García Canclini que habla de vasos comunicantes, y en esos espacios en los que suelen estar separados como la academia por un lado, y el colectivo emprendedor por el otro, lo que hay que establecer son esos vasos comunicantes, no son lo mismo, no van a buscar lo mismo, pero hay que tener esa idea de que hay un ida y vuelta, un algo que circula". (Marcela, 22-11-2019)

Sin embargo, debe mencionarse que las acciones impulsadas por las docentes de las cátedras de costos y comercialización no fueron replicadas por el gran grueso de docentes de la facultad. Salvo en excepciones han contado con la colaboración de docentes de otras cátedras como la docente del área impositiva al momento de brindar asesoramiento acerca del monotributo social.

En esta direccionalidad, podemos decir que si bien en los años de apertura institucional (2012- 2020) se han desarrollado incontables actividades para fortalecer las capacidades de trabajo por parte de docentes, estudiantes, investigadores, extensionistas con emprendedores; dichas actividades han estado coordinadas por un grupo reducido de personas al interior de la casa de estudios, pues, lo hegemónico en cuanto a construcción del saber continúo siendo durante todos estos años la reproducción de viejas tradiciones de enseñanza a nivel de formación académica y profesional.

Además de ello, las estudiantes organizadas en ECOFUTURA han comentado en conversaciones establecidas con ellas de las dificultades que tuvieron con distintos referentes de la facultad a la hora de plantear las cuestiones de género, y al poner sobre el tapete la distribución diferencial de cargos ocupados por hombres y mujeres en las propias cátedras universitarias.

Eldestein (2003) plantea que muchas veces cuando se piensa en el trabajo docente, se lo piensa solo dentro del aula, pero se desconoce "que a su interior se articulan múltiples determinaciones de orden extradidáctico que inscriben en la estructura y dinámica institucional" (p.2). En este sentido, resulta indispensable comprender y

desandar todas las tramas constitutivas de la práctica docente, la cuál es altamente compleja. La autora señala algunas dificultades en torno a la falta de problematización en cuanto al conocimiento, una de ellas es la falta de comprensión del sistema de significaciones y representaciones que dotan al contexto y se manifiestan en un sistema de creencias, mentalidades, y en la construcción de hegemonías. Otra muy grave, es caer en la repetición de rutinas (sin criticidad), en el acostumbramiento de lo que se enseña sin revisar las formas y contenidos.

Asimismo, al analizar todo un sistema de significaciones y representaciones, cabe destacar que, ante el recambio de gestión universitaria en abril de 2022, se evidencia una mayor tendencia a vaciar y desterrar del imaginario de la facultad todo el trabajo alcanzado con el colectivo emprendedor. Estas acciones se reflejan en el corrimiento de sus cargos de tres mujeres y contadoras que tenían un fuerte vínculo de gestión hacia afuera de la facultad, estas son la Secretaría de Extensión, la Coordinadora del Club de Emprendedores y la Coordinadora de la Bolsa de Empleo. Con la nueva gestión política, hay una decisión muy firme de silenciar el trabajo con emprendedores en el interior de la FCECO y la cuestión de género queda restringida a la conformación de una comisión específica, la Comisión de Género y Diversidades.

Los nuevos reemplazantes para estos cargos son varones jóvenes caracterizados por tener un perfil administrativo, propio de las lógicas de gerenciamiento, coaching, y de la eficiencia económica. Estas personas refuerzan en definitiva la reproducción de viejas tradiciones institucionales por encima de la apertura al tratamiento a las nuevas cuestiones sociales, y plasman sus puntos de vistas respecto a cómo comprender la relación entre Contabilidad y Sociedad.

En efecto, siguiendo a Davini (1995) las diversas tradiciones de formación que son producto de pujas particulares en el interior de los grupos sociales y de intereses políticos sectoriales conviven en el presente expresando acuerdos, desacuerdos y conflictos latentes. Estas representaciones persisten en las prácticas docentes y de enseñanza (p. 20).

En síntesis, podemos decir que tanto la aprehensión de la realidad social como registro de lo no- documentado como la construcción permanente de un trabajo reflexivo, nos permitieron elaborar un conjunto de explicaciones acerca de las relaciones de conflictos y de las disputas de saberes y de poderes que perduran en las tradiciones de enseñanza de las carreras de contador público y economía.

Reflexiones finales

En este trabajo nos situamos desde una Epistemología del Sur para cuestionar desde un nuevo marco epistemológico a aquella matriz de pensamiento heredera de la modernidad occidental que se reproduce en ciertas tradiciones universitarias. Nos propusimos documentar lo no documentado de la vida cotidiana institucional de la FCECO y cuestionar aquellas ausencias de pensamiento que se sostienen como prácticas naturalizantes, no cuestionadas.

Promovimos un Nuevo Saber Social que nos permitiera repensar en términos conceptuales e históricos tanto las desigualdades materiales de las sociedades, los discursos de la pobreza y los efectos del neoliberalismo, así como también, el surgimiento de las nuevas cuestiones sociales tales como el emprendedorismo y la cuestión de género.

El recorrido que propusimos en estas páginas nos permitió observar las dinámicas y relacionamientos que suceden en el interior de la FCECO desde ciertos márgenes en los que habitamos a nivel institucional.

Entendemos que la Universidad no queda envuelta en una cáscara impermeable, y que lo que se moviliza con las nuevas cuestiones sociales comienza a filtrarse en los contenidos de enseñanza y en las prácticas de los sujetos que componen la comunidad universitaria, dando lugar a distintos posicionamientos. Por un lado, están los posicionamientos de "apertura", como el que fue adoptado por un pequeño grupo de docentes, investigadores/as y extensionistas durante el período 2012-2019. Por el otro, hay posicionamientos de resistencias ante estos cambios que se inscriben como garantes de las viejas tradiciones que se reproducen en esta facultad y que se cristalizan en la tendencia por una formación de contadores y economistas asépticos ante las preocupaciones sociales.

Concluimos que en los abordajes de las prácticas de enseñanza y en los contenidos curriculares hay una tensión latente entre aquellas prácticas que refuerzan viejas tradiciones, y entre las que pretenden modernizar la formación de los contadores públicos y licenciados en economía, como lo han sido las cátedras de costos y comercialización. En este sentido, se destaca la existencia de una concepción no unívoca acerca del emprendedorismo al interior de la facultad, por un lado, está muy instalada la visión shumpetereana y neoliberal de las/os emprendedoras/es, y por el otro, hay un fuerte desarrollo teórico y empírico por interpretar a las/os emprendedoras/es como "emprendedores sociales" en el marco de la Economía Social y Solidaria.

Entendemos que estas tradiciones de enseñanza se inscriben también en marcos ideológicos y en concepciones políticas contrapuestas. Lo tradicional aparece con firmeza cuando se señala que la cuestión social del emprendedorismo y la cuestión de género "son modas" de época. En el plano de lo simbólico, estas tradiciones se refuerzan con pasillos de color blanco y con una cartelería única que solo enumera a cada objetivo por el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas) y en los que aún persisten signos eclesiásticos. En estos espacios simbólicos terminan prevaleciendo actualmente las lógicas empresariales, de gerenciamiento y de eficiencia económica por encima de una comprensión social y política de la economía, mientras que a la cuestión de género se la trata de circunscribir y ordenar desde arriba hacia abajo a ciertos ámbitos específicos para que no sea un tema que desborde en su interior; dando así, marcha atrás a los logros alcanzados en el momento de apertura institucional (2012- 2020).

creative commons

No es casual que estos impulsos actuales por reforzar viejas tradiciones coincidan con escenarios globales y regionales de consolidación de grupos de ultraderechas, de escasa movilización estudiantil, e incluso con un escenario nacional de prohibición del lenguaje inclusivo en los ámbitos educativos de la ciudad de Buenos Aires. En definitiva, una facultad más encriptada en sí misma y con menos empatía por lo social, responde a un modo de construcción de la sociedad cada vez más individualista.

Bibliografía

Achilli, E. (2000) El sentido de la investigación en la formación docente ***en Investigación y formación doce***nte. Rosario, Laborde Editores.

Achilli, E. (2005) Un enfoque antropológico relacional. Algunos núcleos identificatorios. En: ***Investigar en Antropología Social***. Rosario: Laborde Editores.

Bolaña, M. A. (2006) ¿Un nuevo saber social que tome en cuenta la vida cotidiana? En Sotolongo Codina, Delgado Díaz, ***La Revolución contemporánea del saber y la complejidad social. Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo.*** Buenos Aires: CLACSO.

Bottini A.; Boronat Pont, V.; Cascardo F.; Fournier M.; Mutuberria Lazarini, V.; Sciarretta V. (2021). ***Economía popular, social, solidaria y feminista. Aportes para el debate y la transformación***. Red Universitaria de Economía Social y Solidaria (RUESS) y Friedrich Ebert Stiftung.

Bourdieu, Pierre (2000). Sobre el poder simbólico. En ***Intelectuales, política y poder***, traducción de Alicia Gutiérrez, Buenos Aires, UBA/ Eudeba, pp. 65-73.

Carballo I.; Belloni C.; López Amorós M. (2017) Emprendedorismo y políticas públicas. Una introducción a la literatura, ***Revista Perspectivas de Políticas Públicas***, Vol. 7 Nº13, pp.37-88.

Coraggio, J. L. (2018). Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo. ***Revista Otra Economía***. N°11.

Davini, M.C (1995). ***La formación docente en cuestión: política y pedagogía***. Buenos Aires: Paidos.

De Sousa Santos, B. (2012) ***Epistemologías del Sur***. (ES Entrevista ALICE 5-9) (Video)

De Sousa Santos, B. (2017) ***Epistemologías del Sur***- Curso Internacional. Estudios críticos y sociedad. TV CLACSO

Edelstein, G**.** (2003) Problematizar las prácticas de enseñanza, ***PERSPECTIVA***, Florianópolis, v.20, n.02, p.467-482 – 2002 Conferencia. Disponible en: https://periodicos.ufsc.br/index. php/perspectiva/ article/ view/ 10468/10008

Eisner, E. W. (1998) ***El ojo ilustrado. Indagación cualitativa y mejora de la práctica educativa***. Paidós Educador.

Fau M., (2013) ***Diccionario básico de Ciencia Política***, Buenos Aires: La Bisagra.

Faur, E. (2018). Género, diversidad sexual y conciliación familia-trabajo. Contrapuntos entre el derecho de familia y el derecho laboral. ***Derecho y Ciencias Sociales***, (19), 45-62. https://doi.org/10.24215/18522971e038

Feldman, P. (2019) De qué hablamos cuando hablamos de emprendedorismo: una aproximación al sector Emprendedor Informacional (EI) de Argentina, La Plata, Simposio Argentino sobre Tecnología y Sociedad, pp. 151-167.

Ferreyra S.; Herrera M.; Schulz A.; D'Iorio S. y D'Iorio A. (2017). Conocimiento y acción: integralidad de las funciones universitarias y emprendedorismo, ***Revista Gestando***, Nº18, p.34- 41.

Herrera M.; Pérez D.; Roses P. y Vuarant S. (2020). Mujeres, Autogestión y Solidaridad: reflexiones sobre la construcción de procesos autogestivos en la ciudad de Paraná (Provincia de Entre Ríos, Argentina). En ***Economía Social/Solidaria y Género: aportes transdisciplinarios desde Europa y Latinoamérica***, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 485- 506.

Herrera M; Roses P; Vuarant S. y Pérez D. (2021). La Encrucijada entre la Economía Social y Solidaria y Cuidados: indagaciones sobre Mujeres Emprendedoras de la zona Este de la Ciudad de Paraná en 2020/21 (Entre Ríos, Argentina). En ***Los desafíos transpandémicos de la Economía Social/Solidaria en la búsqueda de la equidad de Género***, Colombia: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

Lobato M. (2013). La ruta de las ideas: "cuestión social", feminismos y trabajo femenino. ***Revista de Indias***, vol. LXXIII, n.º 257, 131-156. doi:10.3989/revindias.2013.006

Murillo, S. (2008). Producción de pobreza y construcción de subjetividad. En Colección CLACSO-CROP ***Producción de pobreza y desigualdad en América Latina***, Bogotá: CLACSO, pp. 41-77.

Rockwell E. (1986) La relevancia de la etnografía para la transformación de la escuela. En: Memorias del Tercer Seminario Nacional de Investigaciones en Educación. Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional pp.15-29

Sabella, A.; Francisconi A.; Milocco M. y Poney R. (2017), Las prácticas profesionales supervisadas en la formación de contador público, ***Revista Gestando***, Nº18, P. 42-49.

Silguero F.; Cappa A. y Galarza P. (2019). Estudiantes en extensión: participación activa para la transformación social, ***Revista Gestando,*** Nº 21, p.57-60.

Suriano, J. (2001). La cuestión social y el complejo proceso de construcción inicial de las políticas sociales en la Argentina modera. ***Ciclos***, Año XI, Vol. XI, N°21, pp. 123-147.

Taylor y Bogdan (1990). Introducción. Ir a la gente. En: ***Introducción a los métodos cualitativos de investigación***. Buenos Aires. Editorial Paidós.

Perfil de ingresantes a la FCEyE en el período 2018-2022. Primeras lecturas a partir de la incorporación de la dimensión de género

Profile of entrants to the FCEyE in the period 2018-2022. First readings from the incorporation of the gender dimension

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61028

Marcela Cavallo
https://orcid.org/0000-0002-3470-2452
Facultad de ciencias económicas y estadística.
Universidad Nacional de Rosario
mcavallo@fcecon.unr.edu.ar
Rosario, Santa Fe, Argentina

Natalia Fattore
https://orcid.org/0000-0001-9330-2726
Facultad de ciencias económicas y estadística.
Universidad Nacional de Rosario
natfattore@gmail.com
Rosario, Santa Fe, Argentina

Miriam Geli
https://orcid.org/0000-0003-2975-2161
Facultad de ciencias económicas y estadística.
Universidad Nacional de Rosario
miriam.geli@fcecon.unr.edu.ar
Rosario, Santa Fe, Argentina

creative commons

Luciana Ruiz
https://orcid.org/0000-0002-3009-906X
Facultad de ciencias económicas y estadística.
Universidad Nacional de Rosario
lucianairuiz@hotmail.com
Rosario, Santa Fe, Argentina

Recibido: 25/06/2022
Aceptado: 11/10/2022

Resumen

El estudio se focalizó en analizar comparativamente las características que definen el perfil de los y las ingresantes a la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística en los últimos cinco años, incorporando la perspectiva de género de manera transversal a las variables analizadas. Desde el punto de vista del método y la construcción del dato, se sistematizaron y compararon los resultados de entrevistas y cuestionarios a 8428 ingresantes, realizados en el marco del Sistema de Ingreso (SICEE) durante los años 2018 a 2022. En el período analizado, el perfil de las y los ingresantes presenta, en general, regularidades en la mayoría de las dimensiones consideradas en este estudio en su totalidad y en la desagregación por género en particular, presentando algunas discontinuidades en los últimos dos años.

Palabras clave: Ingresantes- Género- Universidad- Perfil

Abstract

The study focused on comparatively analyzing the characteristics that define the profile of entrants to the Faculty of Economic Sciences and Statistics in the last five years, incorporating the gender perspective transversally to the variables analyzed. From the point of view of the method and the construction of the data, the results of interviews and questionnaires to 8,428 entrants, carried out within the framework of the Entry System (SICEE) during the years 2018 to 2022, were systematized and compared. In the analyzed period, the profile of new entrants presents, in general, regularities in most of the dimensions considered in this study as a whole and in the disaggregation by gen-

der in partic ular, presenting some discontinuities in the last two years.

Keywords: Entrants- Gender- University- Profile

Introducción

La apertura en el ingreso y la gratuidad de los estudios de grado diferencia a nuestro país de otros de América Latina y, a pesar de la heterogeneidad institucional en los sistemas de admisión, visibiliza los signos de una tradición plebeya del Sistema Universitario Argentino que ha permitido la convivencia de jóvenes de distintos sectores sociales en la Universidad. La apertura en el ingreso está asociada a la igualdad de oportunidades de la educación pública argentina, a la vinculación entre movilidad social y educación y a las luchas estudiantiles por la democratización del sistema, hecho que históricamente ubicó a los y las estudiantes en un lugar protagónico en la esfera pública (Carli, 2012).

Si lo miramos desde un punto de vista histórico, es durante la segunda mitad del siglo XX, que la Universidad pública argentina se configuró como un sistema de ingreso de los y las estudiantes caracterizado por la libre admisión. Una tradición que va a ser interrumpida durante todos los períodos dictatoriales, retomada con fuerza a partir del retorno a la democracia, con un quiebre importante sufrido en los años '90. Esta tradición está instalada en el sentido común de la sociedad, pero hasta el día de hoy es motivo de muchos debates.

En las últimas décadas, la Universidad pública se ha caracterizado por escenarios de masificación, aun cuando la oferta privada ha crecido considerablemente. El establecimiento de la obligatoriedad del nivel secundario, el crecimiento del número de instituciones que integran el sistema de Universidades públicas y gratuitas del país, y las políticas públicas ligadas a garantizar el derecho a la educación han ampliado las posibilidades de ingreso de sectores populares. Así, en nuestras aulas hay estudiantes que son primera generación de estudios universitarios en sus hogares e incluso de primera generación de secundario.

En este contexto, las investigaciones acerca de las y los estudiantes universitarios se han diversificado enormemente, desde la década del 80 antes de la cual predominaban estudios enfocados en la situación estudiantil como conglomerado, hasta nuestros días en los que las propuestas investigativas se centran en estudiar las experiencias subjetivas y culturales, indagando en las vivencias y sentidos otorgados al tránsito por los estudios de nivel superior.

En particular, los estudios sobre ingresantes se han concentrado en relevar los temores propios del inicio de una etapa nueva, no sólo académica, sino de proyecto de vida; la incertidumbre sobre la carrera y el futuro profesional que esta elección implica, los miedos ante las nuevas situaciones de estudio y evaluación, las diversas formas de configuración de la experiencia universitaria.

Sin embargo, bajo el paradigma de la inclusión, la preocupación por el ingreso y el seguimiento de las "trayectorias" educativas ha ampliado el campo de estudios abriendo nuevos ejes de indagación. Encontramos líneas de investigación que toman como objeto de estudio al primer año universitario y el ingreso en América Latina, haciendo foco en el tránsito de los y las jóvenes por la universidad (Carli,

2012; Guzmán Gómez, 2013; Pierella, 2014; Pogré y otros, 2018; Silva Laya, 2015), y la incidencia de factores institucionales, académicos y pedagógicos en el carácter crítico de dicho tramo inicial. La noción de "inclusión excluyente" propuesta por Ana María Ezcurra (2011) es una de las que nombra esta tendencia "crítica" que caracteriza al mismo tiempo un ciclo de masificación extraordinario que abre la entrada a nuevos sectores sociales y hace visible, al mismo tiempo, una tendencia global de altas tasas de deserción, sobre todo en los primeros años. Por otro lado, encontramos una serie de estudios que ponen el énfasis en la relación entre la escuela media y la educación superior, o más precisamente en la articulación entre ambos niveles del sistema educativo, y que profundizan en las mediaciones institucionales para sortear las dificultades de pasajes entre culturas institucionales diferentes. Aquí, las investigaciones sobre la implementación de los sistemas de tutorías, que surgen a partir de la detección de problemas ligados principalmente al ingreso, la deserción y la escasa graduación, ocupan un lugar importante (Capelari, 2016). Por otro lado, la problemática del ingreso adquirió nuevas características a la luz del proceso de virtualización que atravesó la educación superior frente a la pandemia de Covid-19 en los últimos dos años y emerge como una problemática de interés para la investigación (Pierella y otros; 2021, Cannelloto, 2020).

Desde estas perspectivas y líneas de trabajo, es claro que se abandona la noción de "condición" estudiantil, que pareciera esencial, dada, natural; poniendo en discusión sus elementos estructurantes: un lugar de relativa autonomía, de tiempo suspendido, de combinación de hábitos culturales y disposiciones heredadas" (Carli, 2012). En cambio, se hace necesario visibilizar los procesos de construcción social e histórica del estudiante universitario,

> "Los estudiantes son una categoría institucional y jurídica (claustro) que en su devenir histórico político ha expresado particularidades epocales, nacionales e institucionales, y ha sufrido transformaciones" (Carli, 2012, 14).

Las condiciones epocales impactan en la construcción de un perfil de "estudiante universitario", entre otras cosas, las y los estudiantes comparten la cultura juvenil de masas, propia del siglo XXI. Esta identificación supera su participación en la cultura de la institución –que fue característica de generaciones previas de estudiantes universitarios– e impacta, consecuentemente, en la identidad y en la agencia del estudiante universitario de hoy (Suárez Zozaya en Parra Sandoval, 2022). A partir del planteo de Krotsch, esta autora señala que el estudiante de hoy aparece menos adherido a la cultura de la institución universitaria y más cercano a la cultura popular de masas, manifestándose así una brecha de distanciamiento creciente entre el mundo institucional y el de los estudiantes.

Ser estudiante es entonces ser usuario/a de la enseñanza universitaria al mismo tiempo que producto de ella. Se trata entonces de reconocer las nuevas formas y dinámicas en las que ingresan, al mismo tiempo que se construyen como sujetos

históricos en instituciones que también han cambiado sus formas.

Es en este marco de indagaciones, donde se inscriben desde hace unos años nuestras preocupaciones sobre el ingreso a la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística (FCEyE) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

En este escrito, nos interesa particularmente revisar el perfil de los y las ingresantes a las carreras de la FCEyE, bajo la hipótesis de que se ha modificado la composición de los sectores que ingresan a las mismas, volviéndose más heterogéneos los perfiles en el ingreso.

Nos proponemos visibilizar algunas dimensiones que nos permiten describir a los y las ingresantes a las carreras de la FCEyE, de tal manera de reconocer regularidades y discontinuidades a lo largo de los últimos 5 años. Asimismo, nos interesa cruzar una serie de dimensiones que dan cuenta de este perfil, contemplando en el análisis la cuestión de género.

Numerosos autores dan cuenta de la creciente feminización de la educación universitaria (Palermo, 1998; Pinkasz y Tiramonti, 2006; Castellano, 2007; Lorenzo, 2016; Guzmán Acuña 2016; Bacalini, 2017). Particularmente, en nuestro país, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, publica periódicamente la participación por género de estudiantes universitarios y destaca el incremento en la proporción de las mujeres que ingresan a los estudios superiores en los últimos años[1].

Creemos que una lectura desde esta dimensión, permite visibilizar las formas en que las diferencias de género se expresan y se ponen en juego en el ingreso a la Universidad, al mismo tiempo que desplegar un campo de nuevas indagaciones y perspectivas de análisis que contribuya a difundir esta problemática y a colaborar en la construcción de una comunidad educativa más respetuosa de los derechos de todas las personas.

El siguiente esquema da cuenta de las dimensiones que tomamos en este estudio para la indagación del perfil de ingresantes a la FCEyE.

Figura 1. **Dimensiones del Perfil de ingresantes con perspectiva de género**

1 https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/sintesis.

Fuente: elaboración propia

Objetivo

En función del marco presentado en este trabajo y del interés por comprender la problemática en la FCEyE se formuló el siguiente objetivo,

Analizar comparativamente las características que definen el perfil de los y las ingresantes en el período 2018-2022 incorporando la perspectiva de género de manera transversal a las demás variables.

Método

En este trabajo se sistematizan y comparan los resultados derivados de entrevistas y cuestionarios a ingresantes, en el marco del Sistema de Ingreso a la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística (SICEE), durante los años 2018 al 2022. Si bien se trata de un cuestionario que ha abordado las mismas dimensiones cada año, a los efectos de definir el perfil de ingresantes, resulta relevante señalar que el instrumento de recolección de los datos ha tenido algunas modificaciones, tanto en lo que respecta al tipo de preguntas como en lo referido a la modalidad de toma del cuestionario. Así, el relevamiento fue presencial mediante entrevistas personales desde 2018 a 2020 inclusive, y a través de un cuestionario autoadministrado en línea en 2021 y 2022. Se relevaron respuestas de 8428 estudiantes ingresantes a las carreras que se dictan en la FCEyE en los meses previos al inicio de clases de cada año.

Resultados

Los resultados de las entrevistas y cuestionarios se sistematizaron en tablas y gráficos.

En la Tabla 1 se sistematiza la cantidad de estudiantes que respondieron la entrevista o cuestionario en los últimos 5 años, aclarando que este número no coincide con la cantidad de ingresantes a la FCEyE, ya que muchos no cursan el SICEE, tal como se expresa en el porcentaje de respuesta del total de ingresantes.

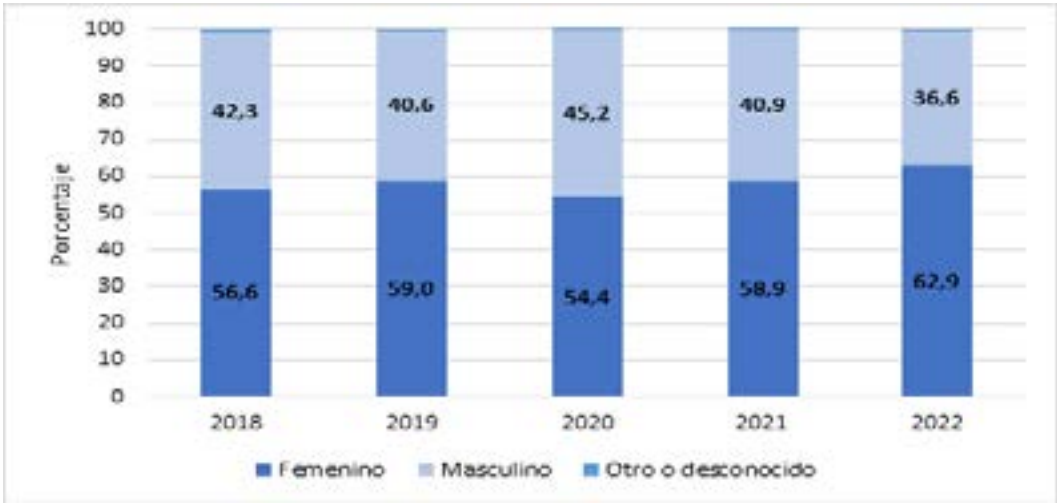
Se observa que el número en el año 2018 es ostensiblemente menor al de los años siguientes. Esto se debe al modo de registro de la información proveniente del cuestionario, que cambió de un formulario impreso en ese momento, al formulario digital que se adoptó desde 2019. Cabe señalar, además, que 2018 fue el primer año de implementación de este cuestionario.

Tabla 1. Total de estudiantes que completaron la entrevista o encuesta por año

Carrera o ciclo al que ingresan	Año de ingreso				
	2018	2019	2020	2021	2022
Ciclo Introductorio Común	878	1719	1684	1636	1580
Lic. Estadística	11	41	53	57	62
Lic. Turismo	0	177	237	133	160
Total que completó la entrevista/ encuesta	889	1937	1974	1826	1802
Total ingresantes	2513	2735	2971	2464	2538
% que respondió del total de ingresantes	35.4	70.8	66.4	74.1	71.0

Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 1. Porcentaje de ingresantes por género y año



Fuente: Elaboración Propia

El Gráfico 1 muestra un porcentaje mayor de ingresantes mujeres que se ha incrementado en el año 2022 (Test Chi-cuadrado de homogeneidad de proporciones: $X2 = 29.99$, 4 gl, $p < 0.0001$).

Particularmente en los años 2021 y 2022 llama la atención el incremento de este porcentaje de mujeres. Una investigación ulterior podría concentrarse en indagar el impacto de la virtualización de la educación en el período mencionado, y las posibilidades y límites que abrió para muchas mujeres el estudio dentro del ámbito doméstico.

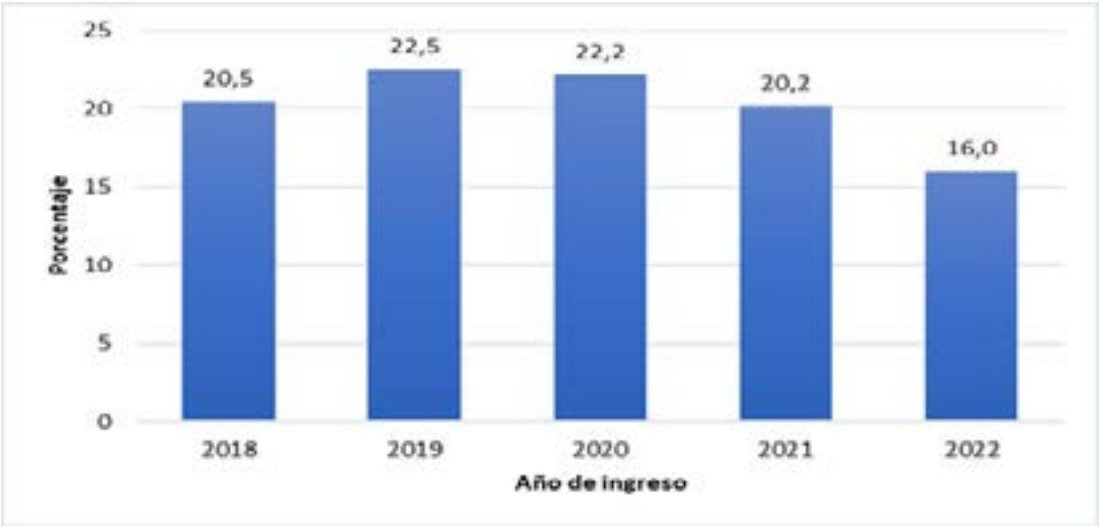
Asimismo, podemos comparar este dato con aquellos que produce el Departamento de Información Universitaria de la SPU a partir de los datos que cargan las propias Universidades desde las plataformas SIU, y que relevan la situación actual de las mujeres en las universidades[2]. Del informe surge que hoy[3] las mujeres superan en más del 10% a los varones tanto en cantidad de estudiantes como de egresadas. Ellas comprenden el 58,1% del alumnado y el 61,2% de los egresados. Otro dato interesante en esta línea es que la cantidad de mujeres supera a los varones en casi todas las ramas de conocimiento. Las disparidades más grandes las encontramos en

2 https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-participacion-de-las-mujeres-en-el-sistema-universitario

3 Datos 2018/2019, presentados el 8 de marzo del 2020, con motivo del "Día Internacional de la Mujer".

las ramas de la Salud, en las que las estudiantes femeninas representan el 73% del total y en las Humanas, donde el 70,3% de estudiantes son mujeres.

Gráfico 2. **Porcentaje de ingresantes que tienen experiencia universitaria o terciaria anterior**



Fuente: Elaboración Propia

En el Gráfico 2 se observa que el porcentaje de estudiantes que tiene experiencia universitaria o terciaria anterior, completa o incompleta, ronda el 20%, detectando una caída para el año 2022 que resultó estadísticamente significativa (Test Chi-cuadrado de homogeneidad de proporciones: $X2 = 30.98$, 4 gl, $p < 0.0001$).

También aquí investigaciones posteriores podrían indagar en la relación de estos datos con los efectos de la virtualización de la enseñanza transitados en los dos años previos.

Tabla 2. **Porcentaje de ingresantes con experiencia universitaria/terciaria anterior por género y año**

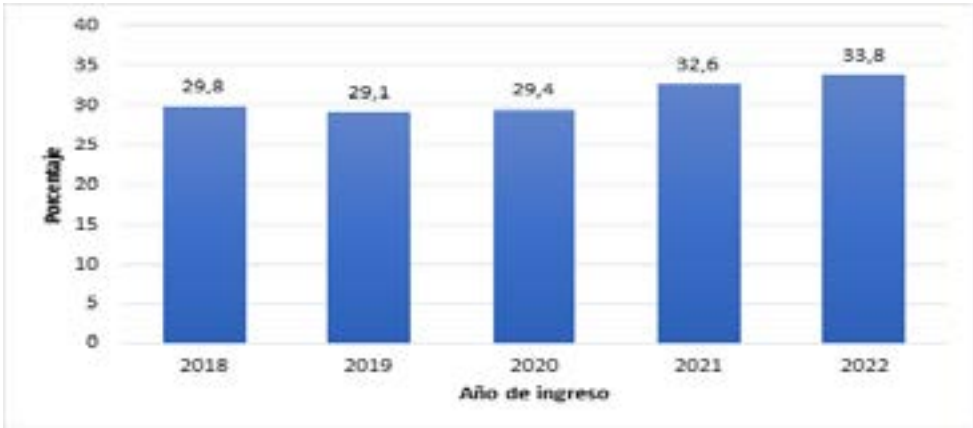
Género/ Año	2018	2019	2020	2021	2022
Femenino	21,0	23,8	23,6	20,4	16,0
Masculino	20,3	20,7	20,3	19,7	15,8

Fuente: Elaboración Propia

En la Tabla 2 se muestra un porcentaje mayor de experiencia universitaria/terciaria anterior en mujeres en todos los años analizados (Test de Breslow-Day para la

homogeneidad de razones de odds: X2 = 1.91, 4 gl, p = 0.7529), diferencia que resultó estadísticamente significativa (Test de Cochran-Mantel-Haenszel de independencia condicional: X2 = 4.20, 1gl, p = 0.0405).

Gráfico 3. Porcentaje de ingresantes que trabajan



Fuente: Elaboración Propia

El Gráfico 3 muestra el porcentaje de ingresantes que trabaja, observando que el mismo se ha incrementado levemente en los últimos dos años relevados (Test Chi-cuadrado de homogeneidad de proporciones: X2 = 14,94, 4 gl, p = 0.0048).

El empleo puede ser la condición que permite continuar los estudios de un importante sector de la población, aunque hay estudios que dan cuenta de múltiples motivos: sostenerse en la escuela, contribuir al gasto familiar, tener acceso a un cierto estilo de vida, satisfacer determinados gustos o salir a divertirse. En un sentido amplio, el trabajo se asocia a la búsqueda de autonomía, al proceso de "volverse adulto" (Dubet, 2005) que tarde o temprano se expresa en el hecho de tener un empleo regular, vivir en pareja y poner fin a la cohabitación familiar (Guzman Gomez, 2013). Asimismo, las investigaciones vinculadas con la figura del estudiante que trabaja coinciden en señalar que, si bien la condición laboral puede repercutir de manera negativa en el rendimiento, la experiencia de trabajo también puede aportarle al estudiante "nuevos saberes que les permiten confrontar lo transferido en las aulas con su ejercicio laboral"[4], repercusión que depende del tipo de trabajo desempeñado, de la duración de la jornada de trabajo, y de la relación del trabajo desempeñado con los estudios (Parra Sandoval, 2001, p. 35).

4 Las encuestas que desde la FCEyE se realizan a graduados y graduadas recientes, dan cuenta de esta afirmación.

creative commons

Tabla 3. Porcentaje de ingresantes que trabajan por género y año

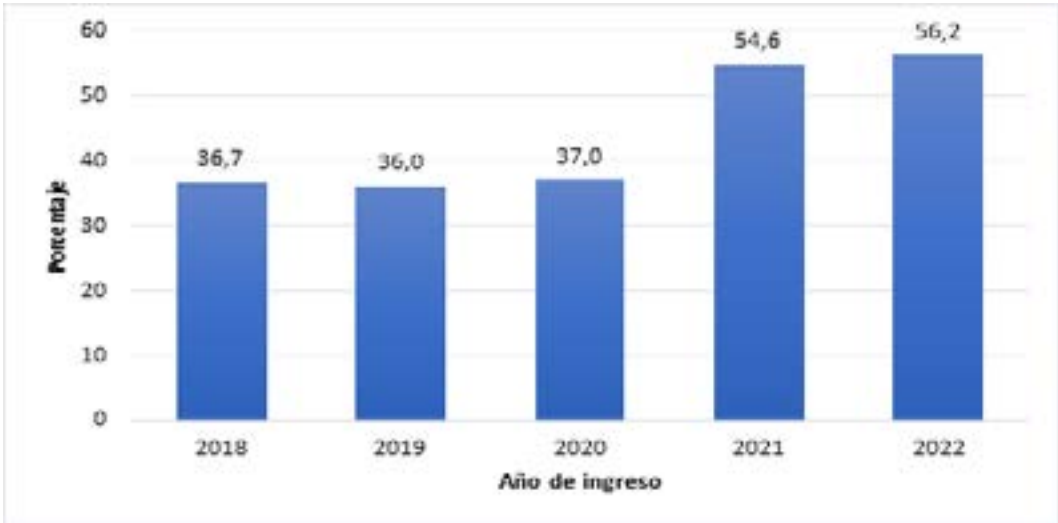
Género/ Año	2018	2019	2020	2021	2022
Femenino	30,2	28,1	29,5	33,7	34,8
Masculino	29,5	30,7	29,1	31,2	32,0

Fuente: Elaboración Propia

Cuando se analiza el porcentaje que trabaja por género (Tabla 3), las diferencias observadas no arrojan resultados estadísticamente significativos (Test de Breslow-Day: X2 = 3.90, 4gl, p = 0.4198; Test de Cochran-Mantel-Haenszel X2 = 0.446, 1gl, p = 0.5042).

Sin embargo, creemos importante a la hora de analizar los resultados que arrojan este tipo de preguntas, la consideración del uso del tiempo y las actividades desarrolladas por los y las estudiantes en relación al tema del trabajo. Esto motiva indagar acerca de las tareas remuneradas y no remuneradas para lograr una apertura que logre una mayor visibilidad de las tareas no remuneradas, que en el caso de las mujeres suelen ser significativas.

Gráfico 4. Porcentaje de ingresantes que realizan otra actividad (no laboral) que les demanda un tiempo fijo



Fuente: Elaboración Propia

Al analizar los porcentajes de estudiantes ingresantes que realizan actividades no laborales que demandan un uso del tiempo fijo (Gráfico 5), se observa un incremento en los últimos dos años analizados, diferencia que resultó estadísticamente significativa (Test Chi-cuadrado de homogeneidad de proporciones: X2 = 298.52, 4 gl, p < 0.0001).

Tabla 4. Porcentaje de ingresantes que realizan otra actividad que demanda tiempo fijo por género y año

Género/ Año	2018	2019	2020	2021	2022
Femenino	35,6	30,5	33,1	46,6	49,5
Masculino	39,2	44,2	41,5	66,0	67,4
X^2 de Pearson (1gl)	1,149	38,001	14,760	67,173	54.235
P asociado	0,2837	< 0.0001	0,0001	< 0.0001	< 0.0001

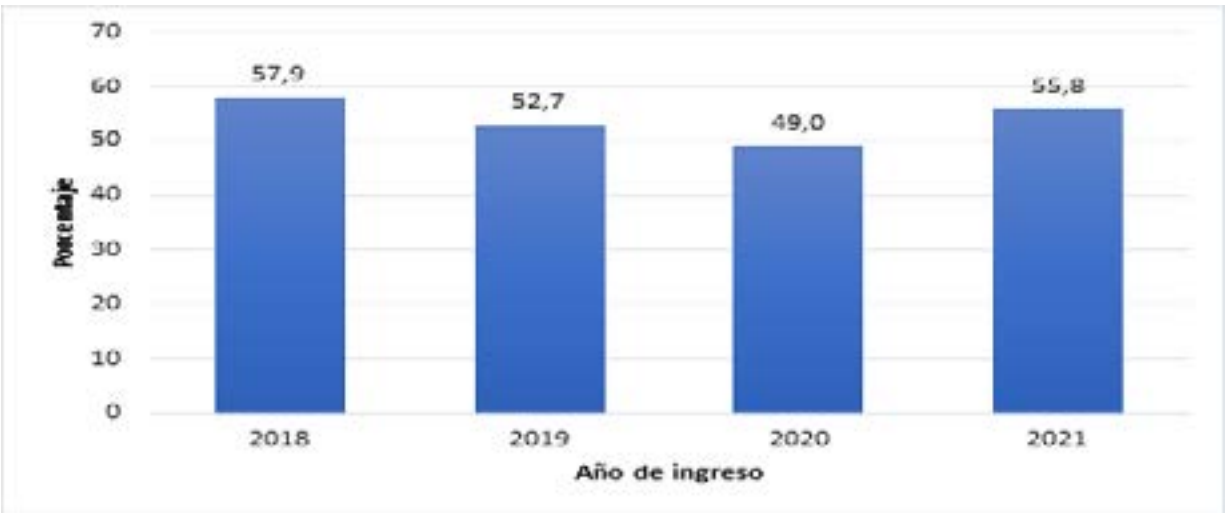
Fuente: Elaboración Propia

La Tabla 4 muestra los porcentajes volcados en el Gráfico 4, desagregados por género junto con las pruebas estadísticas correspondientes, por año. Esto permite advertir que el porcentaje de varones que realiza otras actividades es siempre superior al porcentaje correspondiente en el grupo de las mujeres, diferencia que resultó estadísticamente significativa en cada año, excepto en 2018.

Si analizamos estos datos con los resultados mostrados en la Tabla 3 (actividad laboral) inferimos un uso del tiempo diferente entre varones y mujeres ingresantes, ya que los primeros aplican más tiempo a actividades que demandan un tiempo fijo (deportivas, artísticas, etc.)

.

Gráfico 5. Porcentaje de ingresantes con antecedente familiar de estudio universitario



Fuente: Elaboración Propia

El Gráfico 5 permite observar los porcentajes de estudiantes con antecedentes de estudios universitarios entre sus familiares directos.

Se muestran los resultados de los primeros cuatro años de la serie, ya que en 2022 la pregunta se cambió solicitando información sobre antecedentes de estudios

universitario/terciarios en padre y madre. Se observan porcentajes altos, en general superiores al 50 %, con diferencias estadísticamente significativas (Test Chi-cuadrado de homogeneidad de proporciones: X2 = 26,89, 3 gl, p < 0.0001).

Las investigaciones sobre el ingreso a la Universidad, muestran que la familia del estudiante es un actor siempre presente en la configuración del mundo estudiantil, tanto de manera implícita como explícita (Guzmán Gómez, 2013). El tipo de familia y la relación que las y los estudiantes tienen con ella, constituye un elemento diferenciador en el ingreso, sea por herencia transmitida en forma de capital cultural o en forma explícita traducida en orientación, apoyo o presión.

Por otra parte, es aún un número considerable la cantidad de ingresantes que constituyen la primera generación de estudiantes en lograr acceder a la educación superior.

Tabla 5. Porcentaje de ingresantes con antecedente familiar de estudio universitario por género y año

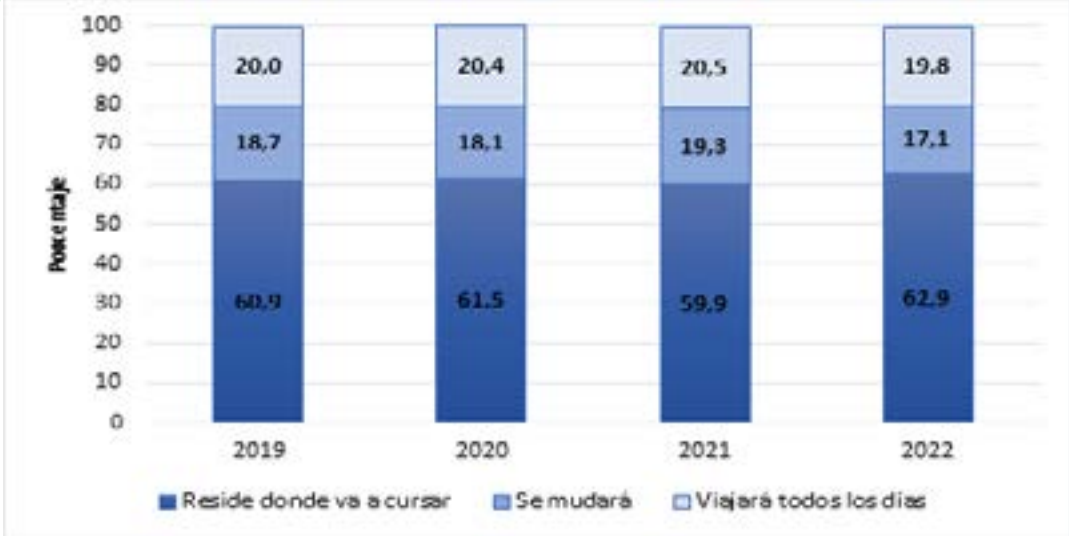
Género / Año	2018	2019	2020	2021
Femenino	54,1	48,2	43,6	48,4
Masculino	65,0	59,7	55,8	66,5

Fuente: Elaboración Propia

La Tabla 5 presenta los porcentajes de ingresantes con antecedente familiar de estudio universitario desagregados por género. Se observa siempre un porcentaje mayor entre los ingresantes varones, (Test de Breslow-Day para la homogeneidad de razones de odds: X2 = 5.82, 3 gl, p = 0.1206), diferencia que resultó estadísticamente significativa (Test de Cochran-Mantel-Haenszel de independencia condicional: X2 = 117.12, 1gl, p < 0.0001).

En este aspecto, es posible hipotetizar que los varones ingresantes a la FCEyE en el período señalado, han tenido en los primeros años, mayor acompañamiento explícito y/o implícito, en términos de Guzmán Gómez (2013), que las ingresantes mujeres por lo que será de gran interés indagar en los próximos años los impactos de estos primeros hallazgos en las trayectorias educativas.

Gráfico 6. Porcentaje de ingresantes según su situación de residencia durante el cursado



Fuente: Elaboración Propia

Al analizar las respuestas referidas al lugar de residencia durante el cursado, el Gráfico 6 posibilita observar que la mayoría de los/as ingresantes reside donde va a cursar, aproximadamente un 20% viajará todos los días y un porcentaje algo menor se mudará para residir temporariamente en la localidad donde cursará la carrera. Estos porcentajes se mantienen estables para todos los años observados (Test Chi-cuadrado de homogeneidad de proporciones: X2 = 4,49, 6 gl, p = 0,6112). Cabe aclarar que la pregunta sobre la situación de residencia se incorporó al cuestionario a partir del año 2019.

Las barreras geográficas tienen un impacto importante en la Educación Superior, esta problemática fue abordada hace más de 30 años por la FCEyE dictando carreras en distintas localidades de la región a través de extensiones áulicas. Esta estrategia de inclusión, si bien fue incorporada conociendo las circunstancias socioeconómicas y de desarraigo que impiden a estudiantes pertenecientes a familias con ingresos menores y de menor nivel educativo acceder a la Universidad, necesita ser investigada con más profundidad de manera que permita dar cuenta, cuantitativa y cualitativamente, de ello.

Tabla 6. Porcentaje de ingresantes según su situación de residencia durante el cursado por género y año

Situación de residencia	2019		2020		2021		2022	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
Reside donde va a cursar	60,1	62,6	60,1	62,9	58,5	62,4	62,4	64,1
Se mudará	19,0	18,6	17,4	19,0	18,4	20,8	15,3	20,5

creative commons

Viajará todos los días	20,9	18,8	22,5	18,0	23,1	16,8	22,3	15,4
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
X^2 de Pearson (2gl)	1,519		6,195		10,886		17,114	
p	0,4680		0,0452		0,0043		0,0002	

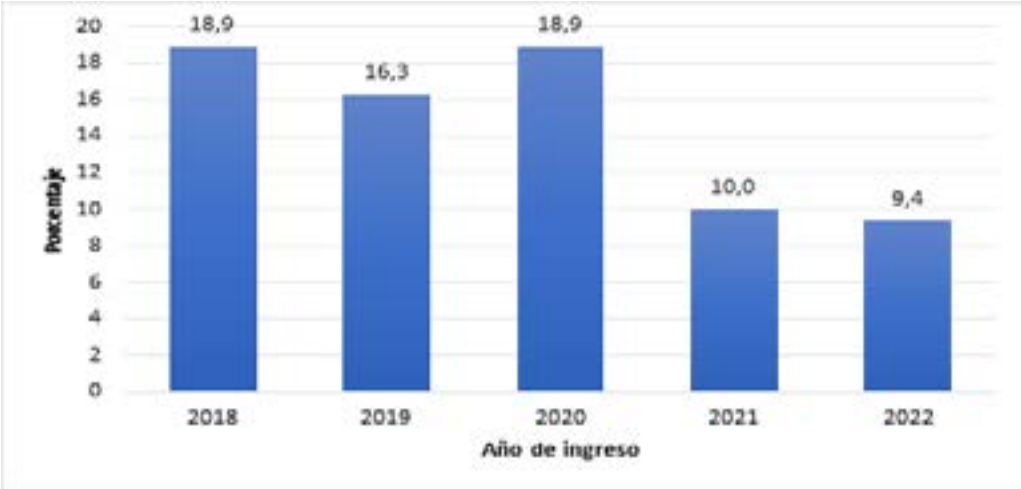
Fuente: Elaboración Propia

La Tabla 6 presenta los porcentajes del Gráfico 6 desagregados por género junto con las pruebas estadísticas correspondientes, por año. Esto permite observar diferencias significativas por género que se profundizan a través de los años, siendo siempre menor el porcentaje de varones que decide trasladarse a diario en comparación con dicho porcentaje entre las mujeres.

Podemos inferir que el uso del tiempo en mujeres ingresantes, se encuentra en un mayor porcentaje aplicado en traslados y viajes durante el cursado, pudiendo restar tiempo para la vida académica.

Para los y las estudiantes que se desplazan, el ingreso a la Universidad no solo implica la transición de la escuela media sino, de manera paralela, tener que afrontar un cambio de residencia. Las investigaciones muestran que los/las jóvenes están muy motivados/as por prepararse, pero este cambio va acompañado de cuantiosas dificultades de orden práctico y emocional, pues tienen que enfrentarse a un medio desconocido. Esta situación se suma a "las dificultades de conocer y de adaptarse a un nuevo contexto educativo, con nuevas reglas y retos" (Guzmán Gómez, 2013). Se trata al mismo tiempo de una experiencia ligada al conocimiento de la ciudad, de vivir solos/as o con compañeros/as o familiares, de cambiar sus rutinas cotidianas, de aprender a moverse en la ciudad, lo que supone la organización de los tiempos de la vida universitaria, así como la apropiación de determinados espacios (biblioteca, espacios de recreación, etc.).

Gráfico 7. Porcentaje de ingresantes que adeudan materias del secundario



Fuente: Elaboración Propia

En el Gráfico 7, referido a ingresantes que deben la aprobación de materias de la escuela secundaria, puede verse una disminución significativa del porcentaje para los dos últimos años (Test Chi-cuadrado de homogeneidad de proporciones: X2 = 118.88, 4 gl, p < 0.0001).

Podríamos hipotetizar que las condiciones de la pandemia tienen que ver con esta disminución, esto es, con la flexibilización necesaria que el acompañamiento pedagógico de emergencia suscitó para los niveles obligatorios del Sistema educativo, y que se reglamentó desde los propios niveles del Estado para este tiempo excepcional.

Sabemos que la distancia académica entre la experiencia universitaria y las situaciones educativas previas suele ser una causa importante señalada en los estudios que abordan el problema de la deserción en los primeros años. Cada año se detecta tanto en el SICEE como en el primer año de cursado de las carreras que se dictan en la FCEyE, ingresantes que presentan algunas dificultades en relación a los conocimientos y habilidades necesarios para apropiarse de contenidos académicos. Muchos docentes perciben un "cambio" en los/as estudiantes. Ana Ezcurra (2011) se refiere al fenómeno, señalando que los estudiantes reales ya no corresponden a los "estudiantes esperados" por las instituciones. Algunas investigaciones se han detenido a mostrar las diferencias entre las capacidades adquiridas por los/as estudiantes en el nivel secundario que condujeron a la multiplicación de dispositivos de nivelación o apoyo en los primeros tramos de los trayectos universitarios. En el caso de la FCEyE se ha creado un sistema de acompañamiento tutorial remedial desde 2021(SAEPA) destinado a jóvenes de primer año para proveer herramientas que posibiliten mejorar la adaptación a la vida universitaria.

creative commons

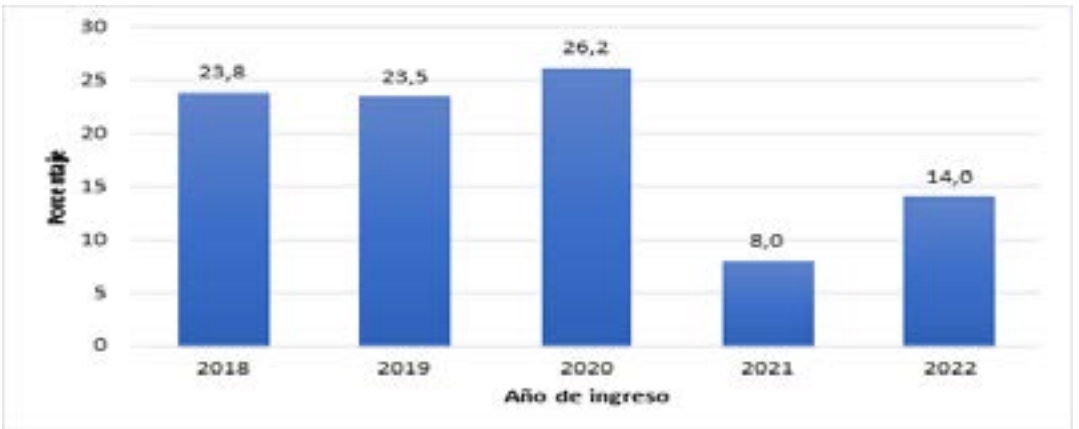
Tabla 7. Porcentaje de ingresantes que adeudan materias del secundario por género y año

Género/ Año	2018	2019	2020	2021	2022
Femenino	17,7	15,5	16,4	7,7	8,5
Masculino	21,3	17,4	21,9	13,3	10,8

Fuente: Elaboración Propia

Cuando se analizan los porcentajes de ingresantes que adeudan materias del secundario por género, se observan siempre valores más altos entre los varones (Test de Breslow-Day para la homogeneidad de razones de odds: X2 = 5.84, 4 gl, p = 0.2111), diferencia que resultó estadísticamente significativa (Test de Cochran-Mantel-Haenszel de independencia condicional: X2 = 24.57, 1gl, p < 0.0001).

Gráfico 8. Porcentaje de ingresantes que están interesados en otra carrera además de la que están iniciando.



Fuente: Elaboración Propia

En relación al interés en otra carrera, los porcentajes que presenta el Gráfico 8 muestran una disminución importante en los últimos 2 años, especialmente para el año 2021 (Test Chi-cuadrado de homogeneidad de proporciones: X2 = 279.95, 4 gl, p < 0.0001).

En el análisis de estos porcentajes por género (Tabla 8) se observan siempre valores superiores entre las mujeres (Test de Breslow-Day para la homogeneidad de razones de odds: X2 = 2.826, 4 gl, p = 0.5873), diferencia que resultó estadísticamente significativa (Test de Cochran-Mantel-Haenszel de independencia condicional: X2 = 8.092, 1 gl, p = 0.0044).

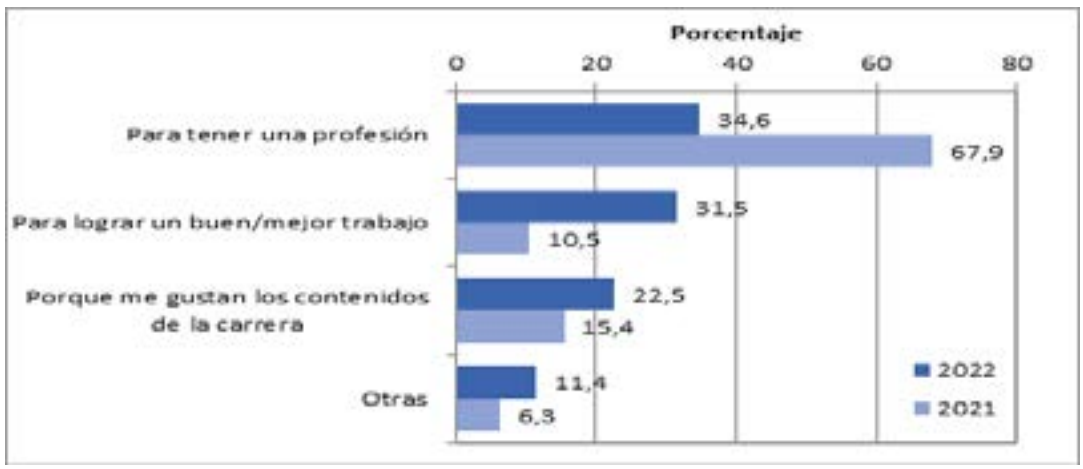
Tabla 8. Porcentaje de ingresantes que están interesados en otra carrera además de la que están iniciando por género y año.

Género/ Año	2018	2019	2020	2021	2022
Femenino	25,0	24,7	27,0	8,2	15,3
Masculino	23,2	21,3	25,1	7,6	11,1

Fuente: Elaboración Propia

En las entrevistas y encuestas realizadas durante los primeros años de implementación del SICEE, la pregunta respecto de las motivaciones para continuar estudiando una carrera universitaria, era de formato abierto. La sistematización de las respuestas recibidas permitió construir categorías cerradas para la misma en las últimas encuestas realizadas en formato autoadministrado. El Gráfico 10 presenta las categorías más elegidas con los porcentajes correspondientes para los años 2021 y 2022. En 2021 se destaca ampliamente la categoría "Tener una profesión", en segundo término, aparece el gusto por los contenidos de la carrera y luego el "lograr un buen/mejor trabajo". En 2022, en cambio, las diferencias entre las tres primeras categorías no son tan marcadas y pasa al segundo lugar el "lograr un buen/mejor trabajo" (Test Chi-cuadrado de homogeneidad de proporciones: X2 = 437.86, 3 gl, p < 0.0001).

Gráfico 9. Porcentaje de ingresantes según motivación para continuar estudiando una carrera universitaria



Fuente: Elaboración Propia

En la transición de la escuela media a la Universidad, elegir una carrera configura un momento relevante, que marca el rumbo de la trayectoria de cada estudiante. Esta elección está cargada de dudas e incertidumbre y la decisión no siempre es el resultado de una profunda reflexión, sino que responde a cuestiones azarosas o coyunturales

en las que a veces se prioriza la posibilidad de obtener un lugar, independientemente de que sea la carrera o la institución que deseaban los estudiantes.

El Gráfico 9 da cuenta de las expectativas de movilidad económica y social que proyectan y buscan cumplir mediante su inserción a la universidad. Así como se señala en el estudio de Silva Laya pareciera que las motivaciones principales para estudiar una carrera universitaria "se relacionan con la posibilidad de tener un futuro mejor a través del ejercicio profesional, pero también aparece con fuerza el hecho de que tener nuevos aprendizajes les permite ocupar un lugar distinto en la sociedad y en su entorno inmediato" (Silva Laya, 2012, p.166).

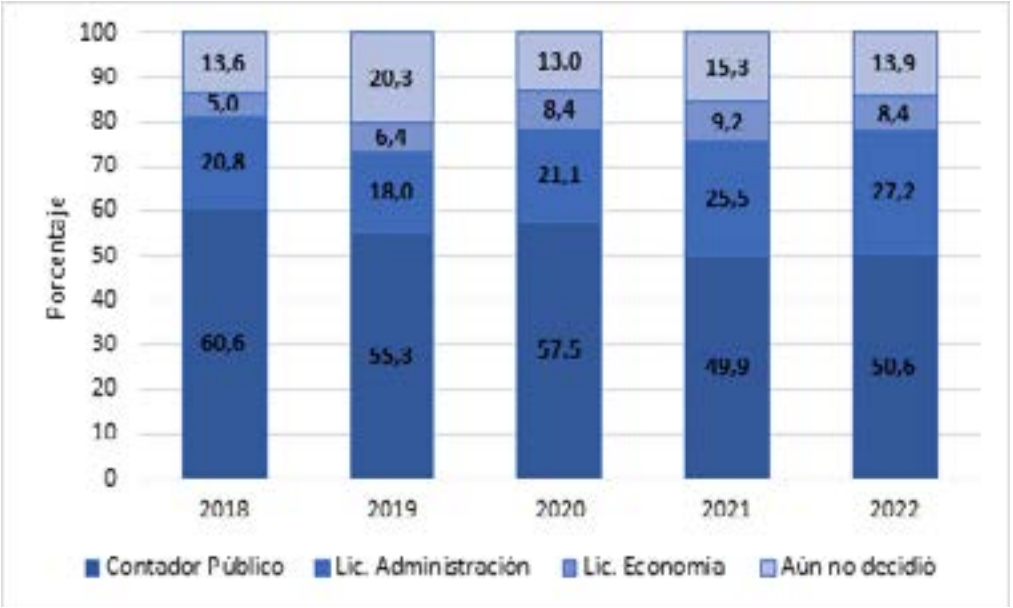
Tabla 9. Porcentaje de ingresantes según motivación para continuar estudiando una carrera universitaria por género y año.

¿Por qué decidiste continuar estudiando una carrera universitaria?	2021		2022	
	Femenino	**Masculino**	**Femenino**	**Masculino**
Para tener una profesión	72,2	61,7	37,2	30,5
Para lograr un buen/mejor trabajo	9,1	12,3	30,1	34,3
Porque me gustan los contenidos de la carrera	13,5	18,1	20,6	25,0
Otros motivos/indicó más de uno	5,2	7,9	12,1	10,2
Total	100	100	100	100
X^2 de Pearson (3gl)	22.646		12.730	
p asociado	< 0.0001		0.0053	

Fuente: Elaboración Propia

Respecto de la motivación para estudiar una carrera universitaria según género (Tabla 9), se destacan en primer lugar los motivos ligados a la profesión como símbolo identitario para mujeres, mientras que en varones predomina la motivación relacionada a la movilidad social ascendente. Podríamos pensar que estas respuestas son reflejo de ciertos estereotipos comunes y dominantes en la sociedad sobre las mujeres y la construcción de su experiencia profesional.

Gráfico 10. Porcentaje de ingresantes del Ciclo Introductorio Común según carrera de Cs. Económicas que quieren cursar



Fuente: Elaboración Propia

En relación a la elección de carrera para ingresantes de las carreras de Cs. Económicas, en el Gráfico 10 puede apreciarse que el porcentaje que aún no tenía decida la elección es algo mayor para el ingreso 2019, diferencia que resultó estadísticamente significativa (Test Chi-cuadrado de homogeneidad de proporciones: $X2 = 115.09$, 12 gl, $p < 0.0001$). En cuanto a la carrera elegida (Tabla 10), se destaca la feminización en las carreras de Contador Público y Licenciatura en Administración.

Tabla 10. Porcentaje de ingresantes del Ciclo Introductorio Común según carrera de Cs. Económicas que quieren cursar por género

Carrera a cursar	Año de ingreso									
	2018		2019		2020		2021		2022	
	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.
Contador Público	61,4	38,6	61,5	38,5	56,2	43,8	65,4	34,6	65,2	34,8
Lic. Administración	54,1	45,9	54,9	45,1	49,9	50,1	54,7	45,3	65,0	35,0
Lic. Economía	43,2	56,8	33,9	66,1	29,6	70,4	32,5	67,5	35,9	64,1

Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
X^2 de Pearson (2gl)	7.549		31.951		36.144		60.495		42.125	
p asociado	0.0230		< 0.0001		< 0.0001		< 0.0001		< 0.0001	

Fuente: **Elaboración Propia**

Los resultados mostrados en la Tabla 10 están en sintonía con la tendencia creciente respecto de la feminización de la carrera de Contador Público. Así se desprende de la cantidad de egresadas mujeres por año en la misma Facultad y en el informe de la encuesta a graduados de la institución. Igual tendencia se observa en el caudal de contadoras públicas matriculadas en organismos profesionales de varias jurisdicciones, entre ellas la cámara segunda del CPCE de Santa Fe, situada en la ciudad de Rosario, que presenta un 57% de matriculación femenina sobre 7315 matriculados siendo mucho mayor este indicador si se calcula sobre la matriculación en los últimos años y para grupos etarios menores a 60 años.[5]

Discusión final

El análisis realizado nos permite mostrar que a lo largo de estos últimos cinco años el perfil de las y los ingresantes a la FCEyE presenta, en general, regularidades en la mayoría de las dimensiones consideradas en este estudio y algunas discontinuidades en los años de la pandemia por covid 19.

Algunas dimensiones tomadas en este estudio permiten inferir diferentes fortalezas entre ingresantes según género, por ejemplo, que las ingresantes tienen mayor porcentaje en experiencia universitaria anterior y menor porcentaje de materias adeudadas del secundario y los ingresantes mayor porcentaje de antecedentes familiares con estudios universitarios. También resalta el hallazgo de las diferencias por género en la elección de carrera, así como en la motivación para estudiar y continuar con los estudios superiores.

No obstante, creemos que, a la luz de la dimensión de género, podremos en ulteriores investigaciones ahondar en la problemática del perfil de las y los ingresantes a la universidad, tomando en cuenta no solo la descripción inicial derivada de entrevistas o encuestas al momento previo al ingreso, sino analizando también el impacto de esta perspectiva en las trayectorias a lo largo del cursado de todas las carreras.

Dice Sandra Carli que "La llegada de los estudiantes a la universidad pública constituye una ventana para leer los signos promisorios y críticos del sistema de ingreso irrestricto" (2012, 69). Indagar en el perfil de las y los ingresantes a la

5 https://www.cpcesfe2.org.ar/genero-y-diversidad-un-nuevo-espacio-de-encuentro-para-profesionales-en-ciencias-economicas/

FCEyE nos permite tensionar ese sistema de expectativas muchas veces tácitas que estructuran las demandas académicas dominantes y que son el eje organizador de la enseñanza. Frente a esas representaciones que anclan en una "condición" de estudiante esencial y dada, conocer algunas características sociales y culturales, así como las diferencias que se configuran desde la variable "género" en el ingreso, nos enfrenta a la necesidad de revisar nuestras prácticas y de acompañar desde nuevas formas ese proceso de afiliación, frente a la necesidad de garantizar el pleno derecho a la educación superior.

Referencias bibliográficas

Bacalini, F. (2017) Mujeres y universidad: cronología de una inclusión (matizada). ***Sociales y Virtuales,*** 4(4). http://socialesyvirtuales.web.unq.edu.ar/mujeres-y-universidad-cronologia-de-una-inclusion-matizada/

Cannellotto, A. (2020) "Universidades viralizadas: la formación en y post pandemia". En I. Dussel, P. Ferrante y D. Pulfer, D. (comp.) ***Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera.*** Unipe: Buenos Aires.

Capelari, M. (2016) ***El rol del tutor en la universidad***. SB: Buenos Aires.

Carli, S. (2012) ***El estudiante universitario.*** Miño y Dávila: Buenos Aires.

Castellanos, G. (2007) Sexo, género y feminismo: tres categorías en pugna. Revista «Género» v.8 N°1, 2° semestre, Universidad Federal Fluminense. http://www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/view/168/109

Cavallo, M.; Fattore, N, Geli, M., Giustiniani, P., Medina M. y Ruiz L. (2021) Seguimiento de implementación de planes de estudio. ISSN 2591-3638.FCEyE. UNR

Ezcurra, A. (2011) ***Igualdad en la educación superior. Un desafío mundial.*** Universidad Nacional de General Sarmiento: Buenos Aires.

Guzmán Acuña, J. (2016) Las inequidades de género en la educación superior. Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM, vol. XXVI, núm. 2, julio-diciembre, pp. 61-69. Universidad Autónoma de Tamaulipas. Ciudad Victoria, México.

Guzmán Gómez, C. (2017) Las nuevas figuras estudiantiles y los múltiples sentidos de los estudios universitarios. ***Revista de la educación superior***, ***46***(182), 71-87. https://doi.org/10.1016/j.resu.2017.03.002

Lorenzo, M.F. (2016) ***Que sepa coser, que sepa bordar, que sepa abrir la puerta para ir a la universidad. Las académicas de la Universidad de Buenos Aires en la primera mitad del siglo XX***. Buenos Aires: Eudeba.

Palermo, A. I. (1998) La participación de las mujeres en la universidad, Revista La Aljaba, Vol. III (págs.94-110). Universidades Nacionales de Luján, del Comahue y de La Pampa, Argentina.

Parra Sandoval, M. (2021) ***Perfil del estudiante universitario***. Buenos Aires: UNESCO. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378123

Pierella, M. (2014) El ingreso a la universidad pública: diversificación de la experiencia estudiantil y procesos de afiliación a la vida institucional Universidades, N° 60, abril-

junio, pp. 51-62 Unión de Universidades de América Latina y el Caribe Distrito Federal, Organismo Internacional

Pierella, M.; Borgobello, A. (2021) Reflexiones en el tránsito hacia la pospandema desde experiencias estudiantiles y docentes en una universidad pública argentina. Universidad Nacional de La Plata, Trayectorias Universitarias, Vol. 7 N° 12. 1-13

Pinkasz, D. y Tiramonti, G. (2006). Las oportunidades educativas de las mujeres en la modernización de los 90 en Argentina, en Equidad de género y reformas educativas Argentina Chile Colombia, Peru. (p.51-98). Hexagrama Consultoras, FLACSO-Buenos Aires, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos –IESCO- Universidad Central de Bogotá. www.oei.es/reformaseducativas/equidad_genero_reformas_educativas.pdf.

Pogré, P., De Gatica, A., Krichesky, G. (coords.) (2018) ***Los inicios de la vida universitaria II. Aportes de la investigación***. Buenos Aires, Teseo.

Sosa, M. y Saur, D. (2014) Experiencia formativa y estrategias institucionales en la Universidad Nacional de Córdoba, en Carli, S. (ed. y comp.) Universidad pública y experiencia universitaria. Historia, política y vida cotidiana. Miño y Dávila: Buenos Aires.

La regulación de la ética contable como régimen internacional

The Regulation Of Accounting Ethics as an international regime

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61029

Sandra Aquel
https://orcid.org/0000-0001-9086-0570
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística
Universidad Nacional de Rosario
saquel@fcecon.unr.edu.ar
Rosario, Santa Fe, Argentina

Tomás Rodoreda
https://orcid.org/0000-0003-3509-8522
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística
Universidad Nacional de Rosario
tomasrodoreda@gmail.com
Rosario, Santa Fe, Argentina

Recibido: 20/07/2022
Aceptado: 11/10/2022

Resumen:

El presente trabajo se enmarca en el proyecto de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario "La profesión contable: estado actual y tendencias futuras" desarrollado en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR bajo el Código ECO2019. De allí que se parte de considerar que la información es el objeto de la profesión contable, ya sea que la misma se genere internamente en la organización o aquella que surge de su interacción con el contexto. La información contable se vuelve cada vez

más sofisticada y la utilización de la misma adquiere relevancia y significatividad en los negocios tanto locales como internacionales. Las preguntas sobre la evolución del marco normativo ético internacional y su vinculación con el concepto de regímenes internacionales, fueron las que motivaron la realización del presente trabajo. Para responderlas se fijaron los siguientes objetivos: en primer lugar, desarrollar el concepto de regímenes internacionales en un contexto globalizado, en segundo término, analizar el nuevo código de ética de la Federación Internacional de Contadores IFAC (por sus iniciales en inglés, International Federation Accountants), por último, buscar relaciones entre ambos análisis.

Palabras claves: profesión contable, ética, régimen internacional

Abstract:

This work is part of the Research Project of Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario "La profesión contable: estado actual y tendencias futuras" desarrollado en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR bajo el Código ECO2019. Hence, it starts from considering that information is the object of the accounting profession, whether it is generated internally in the organization or that which arises from its interaction with the context. Accounting information becomes increasingly sophisticated and its use acquires relevance and significance in both local and international businesses.

The questions about the evolution of the international ethical normative framework and its link with the concept of international regimes, were what motivated the realization of this work. To Answer Them, the following objectives were set: firstly, to develop the concept of international regimes in a globalized context, secondly, to analyze the new code of ethics of the International FederationofAccountants IFAC (by its initials in English, International FederationofAccountants), finally look for relationships between both analyses.

Keywords: accounting profession, ethics, international regimen

Introducción:

El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario[1]. De allí que se parte de considerar que la información es el objeto de la profesión contable, ya sea que la misma se genere internamente en la organización o aquella que surge de su interacción con el contexto. La información contable se vuelve cada vez más sofisticada y la utilización de la misma adquiere relevancia y significatividad en los negocios tanto locales como internacionales.

En Argentina, el Estado encomienda al ejercicio profesional del Contador Público la facultad de emitir opinión sobre la razonabilidad de la información financiera de las empresas, de modo tal que resguarde a todos los destinatarios que la utilizarán para la toma de decisiones patrimoniales, económicas y/o financieras. A su vez, la facultad de asesorar sobre la aplicación de las distintas regulaciones tributarias, previsionales y laborales, es de incumbencia de esta profesión. Esto también tiene implicancia entre los distintos actores sociales por lo cual no es solo la emisión de una opinión sobre la información financiera la que produce repercusión social.

Por todo lo expuesto, la responsabilidad que involucra el ejercicio de la profesión hace que la dimensión ética tome relevancia tanto en su aspecto de cuestionamiento individual como en la vigilancia ética que prevén los organismos reguladores de la profesión. En el presente trabajo, se tratará de profundizar este segundo aspecto, en especial en su dimensión internacional.

Las preguntas sobre la evolución del marco normativo ético internacional y su vinculación con el concepto de regímenes internacionales, fueron las que motivaron la realización del presente trabajo. Para responderlas se fijaron los siguientes objetivos: en primer lugar, desarrollar el concepto de regímenes internacionales en un contexto globalizado, en segundo término analizar el nuevo código de ética de la Federación Internacional de Contadores IFAC (por sus iniciales en inglés, International Federation of Accountants)[2], por último buscar relaciones entre ambos análisis.

Globalización, institucionalización y regímenes internacionales

La globalización como concepto abstracto es polisémico. Dependiendo la disciplina o la corriente teórica desde la que se la mire, la definición mutará. En términos generales se asocia a la globalización como un proceso de transformación

1 Proyectos de investigación nacionales: La información financiera en el nuevo entorno tecnológico (2007-2010) Dirección de Mabel Miletti, Profesión Contable, estado actual y tendencias futuras (2018-2022) Dirección: Sandra Aquel

Proyectos de investigación internacionales:GRUPO INVIUS:Formación universitaria y desarrollo profesional del Contador Público en el entorno del Mercado Común del Sur (Mercosur).(01/2015 - 12/2016) Dirección: Sandra Aquel

2 El Código internacional de ética para profesionales de la contabilidad publicado por la IFAC en abril de 2018 en inglés ha sido traducido al español por el Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España (ICJCE) en octubre de 2019 y se reproduce con el permiso de la IFAC

económica y que irradia, mediante la tecnología a otros aspectos de la vida del hombre. Pero también podría hablarse de una "globalización política" a través de la implantación –que aspira insertarse a nivel mundial- de un modelo de democracia representativa de corte liberal occidental), "cultural" (a través de los medios de comunicación emitiendo mensajes que respondan a las necesidades del mercado y que incentiven a la sociedad a comulgar con los valores de la sociedad de consumo), "financiera" (a través de las transnacionales incentivando más la especulación que la industrialización), "comunicacional" (a través de oligopolios de las empresas de comunicaciones favoreciendo la difusión y homogeneización en las distintas sociedades, de un discurso favorable al perfil y valores sustentados en la ideología económica predominante en el proceso globalizador) –como propone Moneta (1994), en tanto los mecanismos del que se vale el sistema económico globalizado, apela a herramientas que no son sólo económicas o tecnológicas.

En vistas de sintetizar las diferentes miradas y transformaciones que se quieren caracterizar con el concepto globalización, Ulrich Beck (1998) propone tres conceptos que permiten descentrarse del lugar del Estado Nacional como eje rector de la vida social. Así, entiende por globalismo la "concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo" (Beck, 1998; 27). Este concepto rompe la tradicional distinción - propia de la modernidad - entre economía y política.

Por otro lado, la globalidad, hace referencia a una idea de sociedad mundial, rompiendo con la moderna idea de espacios cerrados o fronteras; y abonando a la hiperconectividad. Este fenómeno implica que "las distintas formas económicas, culturales y políticas no dejan de entremezclarse y que las evidencias del modelo occidental se deben justificar de nuevo" (Beck, 1998; 28).

Por último, la globalización "significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios" (Beck, 1998; 29).

El corolario de estos tres conceptos propuestos por Beck es que la mirada sobre el mundo dejó de estar centrada en la relación sociedad/estado, donde la política funcionaba articulador necesario y diferenciado de la economía. Como toda etapa de transición la globalización - o el período así denominado - implica una mutación conceptual entre lo nuevo y lo viejo; transformando los conceptos no en definiciones permanentes, sino más bien en percepciones lábiles.

Con la centralidad de la mirada económica con la globalización y el avance tecnológico que la sustenta, el capitalismo vuelve a cambiar su rostro, de un capitalismo industrial, a un capitalismo global, caracterizado por la hiperconectividad, la transformación de la división internacional del trabajo, y la presencia de nuevos actores en la escena internacional que o cuestionan las reglas de juego o simplemente imponen unas nuevas.

La globalización modeló las figuras y las instituciones de los Estados, ya que las economías nacionales se imbrican en un sistema económico mundial cada vez menos nacional. Los nuevos actores de la globalización, que conforman su estructura de poder, por el peso específico que detentan en la toma de decisiones en las arenas internacionales, cambian las reglas de su funcionamiento en la medida que adquieren creciente autonomía y capacidad para orientar los procesos hacia un resultado deseado, que no siempre coincide con el interés general.

A partir de los cambios mencionados se ha conformado una nueva estructura de poder integrada por organismos internacionales, empresas multinacionales y conglomerados multimedia, con creciente autonomía y capacidad para orientar la negociación política y económica y desafiar a las instituciones que debieran primordialmente definir la realidad social. En ese escenario se le asigna al Estado un papel supletorio, se le otorgan al mercado los recursos colectivos y la palabra pierde significación a medida que gana terreno el mundo de la imagen.

El sistema internacional, en el marco de la globalización, está conformado por una multiplicidad de actores que interactúan de manera constante y de forma crecientemente interdependiente. Estos pueden identificarse a partir de una clasificación simple, como actores estatales o actores no estatales; dando cuenta que las diferencias existentes entre ambos estriban en los tipos de intereses que ponen en juego en la arena internacional y en los niveles de organización que poseen.

La teoría de los regímenes internacionales permite pensar los marcos en los cuales esta multiplicidad de actores interactúan siguiendo "un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento [de estos] en el [escenario] internacional" (Krasner, 1983; 2). Teniendo en cuenta esta definición, los regímenes internacionales[3] crean expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y elevan el grado de transparencia en un ámbito determinado; elementos que hacen atractivo a que diferentes actores deseen cooperar con el fin de obtener ganancias comunes.

Siguiendo a Hasenclever, Mayer y Rittberger (1999), creemos que de las tres miradas teóricas existentes acerca de los regímenes internacionales (el neoliberalismo, el realismo y el cognitivismo), resulta adecuado a los fines de este trabajo los aportes del cognitivismo, ya que la centralidad del conocimiento causal y social de los actores que esta teoría aporta es de especial relevancia a la hora de trabajar estos regímenes blandos, o, comunidades epistémicas.

Los regímenes internacionales, al decir de Gilpin (2001), permite mejorar "la eficiencia y la eficacia en la cooperación internacional y en la resolución de problemas (...) y gracias a la información compartida se reducen costos de intercambio (negociación)"

3 Al respecto es interesante el aporte realizado por Gilpin (2001): "Although a distinction can be made between international regime as rules and understandings and an international institution as a formal organization, theword "regimes" and the word "institutions" are frequently used interchangeably" (Gilpin, 2001; 83).

(Gilpin, 2001; 87), permitiendo así una lógica de win-win para los integrantes del régimen.

A su vez, la existencia de reglas, normas y principios brinda una reducción de incertidumbre sobre aquello en lo que el régimen pretende regular, como por ejemplo el comercio y la Organización Mundial del Comercio, o la ética en la profesión contable y la IFAC.

En última instancia, y dependiendo el nivel de compromiso de los actores partes del régimen, el mismo puede o no estar institucionalizado en algún órgano que regule sus funciones básicas, o que tenga como objetivo evitar actores que puedan estar por fuera del régimen y actúen como "free-riders".

Regímenes internacionales en contabilidad y su impacto en Argentina

En el ámbito de la Información Contable, el impacto del nuevo orden mundial desarrollado en punto anterior, se ve reflejado en la creación de Normas Internacionales de Información Financiera. Desde 1973 a través del International Accounting Standards Committee (IASC) se dictan las "Normas Internacionales de Contabilidad" (NIC), y a partir de abril de 2001, año de constitución del International Accounting Standards Board (IASB), este organismo adoptó todas las NIC y continuó su desarrollo, denominando a las nuevas normas "Normas Internacionales de Información Financiera" (NIIF).

El IASB se autodefine como "un consejo de carácter independiente que marca sus propias normas y que es elegido y supervisado por un grupo geográfica y profesionalmente diverso de síndicos pertenecientes a la Fundación IASC, los cuales responden al interés público"[4]. Nacido por un acuerdo establecido entre institutos profesionales de Alemania, Australia, Canadá, Francia, Holanda, Irlanda, Japón, México, Reino Unido y los Estados Unidos, el IASB tiene una dilatada historia, y su responsabilidad esencial la constituye la aprobación y la difusión de las denominadas Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

El conjunto de NIIF, comprenden por un lado dos tipos de pronunciamientos los cuales deben ser aprobados por el IASB: los que incluyen en su título la frase "Norma Internacional de Información Financiera" y las interpretaciones (guías para evitar tratamientos divergentes o inaceptables). Por otra parte comprenden otros dos tipos de pronunciamientos que heredó del International Accounting Standards Committee (IASC, Comité de Normas Internacionales de Contabilidad), que son las que en un su título llevan la frase Norma Internacional de Contabilidad y sus interpretaciones. Los cuatro tipos de pronunciamientos tienen el mismo nivel normativo (Fowler Newton, 2019).

Este cuerpo normativo, "pretende ofrecer un conjunto de normas para ayudar

4 Disponible en Internet en http://www.iasb.org/Home.htm

en la preparación de la información financiera por parte de las empresas" Mallo, Carlos y Pulido San Román, Antonio (2006:14). Lo que se busca es que la información financiera a suministrar, represente la estrategia de negocios, los resultados de las políticas de firmas establecidas, los lineamientos a la hora de afrontar riesgos, etcétera. Para lograr estos objetivos, estas normas ofrecen al usuario una serie de alternativas contables a aplicar a la hora de valorar su patrimonio, y para registrar diversas situaciones por las que atraviesa una empresa al desarrollar su actividad.

Puede decirse que el objetivo final de la utilización de estas normas, sigue siendo la obtención de Estados Financieros que proporcionen información útil para los usuarios en el proceso de toma de decisiones. Para ello se presenta un marco conceptual en el cual se fundamentan las normas, entre otras razones porque clarifican los objetivos de información contable, e incorporan determinadas características inherentes a la misma. Estas características o atributos cualitativos destacadas en el marco conceptual del IASB, son las siguientes: comprensibilidad, relevancia, fiabilidad, comparabilidad, defendiéndose expresamente "la necesidad de un equilibrio entre las diferentes características cualitativas tenidas en cuenta conjuntamente". Mallo, C. y Pulido San Román, A. (2006: 24)

Argentina no se ha mantenido al margen de estos procesos, y tampoco ha sido ajena a las problemáticas que este tipo de cambios lleva aparejadas. En el plano específico de los informes financieros, la presentación de los mismos más allá de las fronteras y la posibilidad de los mercados de capitales de aceptar que empresas extranjeras coticen sus títulos de capital o de deuda, genera cuestionamientos acerca de qué normas aplicar para la elaboración de la información contable de las empresas extranjeras: la del país de origen de la información o la del país en el que la entidad emisora cotiza sus acciones. Argentina se hace eco de las dudas sobre la comparabilidad de informes contables, que aplican en su confección normas contables distintas a la del país en el cual cotizan sus valores.

Diversas soluciones se han planteado para encarar estos problemas, Fowler Newton (2011: 449 a 455) menciona las siguientes alternativas:

1. Conciliación de medidas contables muy importantes: Conciliación con las normas locales, aplicando estas normas locales a ciertas partidas claves de información de esos estados, tales como el Patrimonio y el Resultado del período

2. Presentación de un segundo juego de datos contables basado en las NIIF

3. Adopción completa y automática de las NIIF

4. Adopción de las NIIF previo "endoso" de cada componente individual

5. Aceptación de las NIIF: se acepta que las empresas preparen sus estados financieros de acuerdo a NIIF sin necesidad de incluir conciliaciones

6. Adaptación de las NIIF

7. Convergencia unilateral con las NIIF

8. Convergencia bilateral con las NIIF

La tendencia, por lo menos evidente en Europa y Latinoamérica, ha sido hacia la armonización con las Normas Internacionales de Información Financiera. Armonización que es promovida por diversas organizaciones, entre las que pueden mencionarse la IFAC Federación Internacional de Contadores, el IASB Junta de Normas Internacionales de Contabilidad y el IOSCO Organización Internacional de Comisiones de Valores. Enrique Fowler Newton expresa al respecto: "Las NIIF han logrado un grado importante de aceptación. No lo atribuimos a su calidad real ni a consideraciones de índole técnica sino al muy buen trabajo de promoción llevado adelante por la Fundación IFRS y por el IASB y a los importantes apoyos recibidos de algunos organismos internacionales."

En este contexto, la profesión contable en Argentina adhiere al conjunto de países que ha interpretado que la comunidad de negocios exige la transparencia y comparabilidad de los informes financieros. De todos modos es de hacer notar que la disparidad de criterios en cuánto, cuándo, quiénes y de qué forma se irían realizando los cambios hacia la aplicación de normas internacionales, no fue un proceso rápido ni despojado de debates. Si bien en 11/2007 el directorio de la comisión nacional de valores – CNV- prestó conformidad a la propuesta elaborada por la profesión contable[5], para la adopción de las NIIF como única forma de elaboración de los estados contables de las entidades que hacen oferta pública de sus valores negociables, recién el 20 de marzo de 2009 la FACPCE aprueba la resolución técnica N° 26: "Normas Contables Profesionales: adopción de las normas internacionales de información financiera (NIIF) del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB)". En los considerandos de la misma, se argumenta la siguiente razón contextual: "la profesión contable argentina no debe quedar ajena al proceso de globalización económica en el que está inmerso nuestro país, por lo cual es necesario adoptar para las entidades que cotizan sus títulos de deudas de capital en mercados de valores, las NIIF, al resultar estas un juego de normas contables reconocida internacionalmente y adoptadas por numerosos países del mundo."[6]

Resulta así, que recién en diciembre de 2009 la CNV dictó la Resolución General Nº 562/09 que adoptó la RT 26. En virtud de los plazos establecidos por la RT 26 (que

5 En agosto de 2007, la comisión integrada por representantes de la COMISIÓN NACIONAL DE VALORES –CNV- y representantes de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas –FACPCE-, elevó sus conclusiones en relación con la adopción de las NIIF/IFRS para la elaboración de los estados contables de los entes que hacen oferta pública de sus instrumentos de patrimonio y de deuda.

6 Texto original completo, disponible en: http://www.adhocpromo.com.ar/facpce/infoPro/categorias.php?categoria=3

a ese momento resultaban escasos), la RG 562/09 modificó los plazos de vigencia y otros aspectos. Pero recién en julio de 2010 la CNV emitió una nueva Resolución que contempló soluciones para determinados temas no tratados en la Res 562 (Res 576-10 – CNV).

El 3 de diciembre de 2010, la FACPCE aprobó la resolución técnica n° 29, "Modificación de la resolución técnica 26: normas contables profesionales: adopción de las normas internacionales de información financiera (NIIF) del consejo de normas internacionales de contabilidad (IASB)", la cual introduce la aplicación de las NIIF para las PYME. A partir de esta resolución, las entidades que no están obligadas a aplicar las NIIF, pueden aplicarlas opcionalmente, o pueden optar por aplicar, NIIF para PYMES o normas contables profesionales emitidas por la FACPCE. Este cambio, no afecta a las compañías argentinas supervisadas por la comisión nacional de valores (CNV), para las cuales las NIIF son obligatorias. Esta resolución también introduce cambios en la resolución técnica N° 26, uno del más notario es el reemplazo del término "estados contables" por el de "estados financieros", con el claro objetivo de contribuir a la estandarización de términos que se presenta como requisito de la llamada globalización contable.

Por último, la FACPCE se reserva mediante reglamentación local, la adopción de los cambios que pudieran surgir de los organismos emisores de normas internacionales, autorizando su aplicación tal cual fueron emitidas originalmente. Los cambios serán reservados para eventuales casos, los cuales deberán ser justificados. De esta forma, queda plasmado sobre el cierre del año 2010[7], que el criterio imperante es la adopción, evitando la desviación de los estándares globales.

Normativa ética internacional

A partir de lo expresado en los apartados anteriores, se intentará profundizar acerca del conjunto de reglas, normas y principios éticos que afectan al profesional contable en los contextos descritos. Lo cierto es que la profesión ha ido cambiando a través del tiempo[8], desde el curso de acción iniciado por el Acta de Catamarca, en 2002, los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas de todo el país procedieron a efectivizar, teóricamente, el compromiso suscripto para lograr la armonización de las normas contables, de auditoría y de ética en el ámbito de todo el país. Estos esfuerzos fueron destinados en su totalidad a lograr la armonización de las normas contables

7 Para ver la cronología completa puede consultarse el documento Emisores Latinoamericanos de Normas Contables ***estado del*** proceso IFRS, disponible en https://www.nicniif.org › home › 1697-proceso-ifrs

8 "Ninguna profesión existe por azar, sino que viene exigida por necesidades percibidas por la sociedad y adicionalmente, por la especialización requerida por los avances que se producen en la ciencia y en la tecnología, por las reestructuraciones de los sistemas productivos, por los cambios de las estructuras sociales, de las pautas morales. Tal es así, que el objeto específico de una profesión y su status social o reconocimiento por parte de cada sociedad, se ha ido delimitando históricamente por ese conjunto de circunstancias." (Aquel, 2010).

y de auditoría, no obstante, en el caso de las normas éticas, la "intención manifiesta" de lograr la armonización de las mismas, quedó en ello, en solamente una intención.

En resumen, la profesión contable posee hoy un cuerpo unificado y armonizado de normas contables, de sindicatura y auditoría vigentes en todo el país conviviendo con un disenso normativo ético lo cual obliga a la coexistencia de:

-Consejos Profesionales que han adoptado como normas éticas obligatorias el Código de Ética Unificado FACPCE sin modificaciones.

-Consejos Profesionales que han adoptado como normas éticas obligatorias el Código de Ética Unificado FACPCE con modificaciones.

-Consejos Profesionales que no han adoptado el Código de ética Unificado FACPCE y mantienen como normas éticas obligatorias sus Códigos originales. Como por ejemplo el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Santa Fe que adopta el sugerido por la FACPCE en 1990.

Frente a este escenario de anarquía normativa (Romano Pastor, 2011), el escenario internacional suma mayor complejidad al cuadro normativo regulatorio de la ética para los profesionales contables.

Regulación ética internacional:

La IFAC surge en el año 1977 y se constituye como el organismo profesional contable por excelencia a nivel mundial. A su vez la FACPCE es miembro de la IFAC y como organismo miembro de la IFAC, tiene suscripto el compromiso a través de la DOM 4 (Declaraciones de obligaciones de los miembros) de no **aplicar normas menos exigentes** de las que surgen del Código internacional, salvo que esto sea imposible porque la legislación local impida la aplicación de una norma extranjera. Como principio rector, la DOM 4 **no establece** la obligatoriedad de adopción del Código de Ética de IFAC.

Es decir, la DOM 4 fija el "piso normativo": los organismos miembros no pueden adoptar normas menos exigentes que este Código, pero sí normas con igual exigencia o con una exigencia superior.

Definido ya el alcance de la DOM 4 y del Código de Ética de IFAC nos debemos plantear... El Código Unificado FACPCE (o en su caso los Códigos provinciales) ¿son menos rigurosos que el de IFAC?

Dos enfoques diferentes

El Código Internacional de IFAC utiliza una metodología inductiva, basada en una enumeración de casuística particular y las salvaguardas correspondientes. Se inducen principios generales, partiendo de las disposiciones prácticas. En cambio, el Código Unificado FACPCE utiliza una metodología deductiva. Se establecen principios rectores. Las discusiones doctrinarias, afirman que no puede un código basado en

reglas, mejorar o enriquecer uno basado en principios. Con lo cual dejaría sólo la opción de decidir si se reemplaza o no. El foco de la decisión a tomar quedaría ligado a responder la pregunta subyacente: ¿Principios o reglas prácticas?

Características generales del Código de Ética Internacional

El Código de Ética Internacional establece el estándar de comportamiento que se espera de un profesional de la contabilidad, dado a la responsabilidad que tiene la profesión por ser considerada de interés público.

El Código requiere que los profesionales cumplan con los principios éticos fundamentales (integridad, objetividad, competencia profesional y debido cuidado, confidencialidad, y comportamiento profesional) y que apliquen el marco conceptual (conjunto de disposiciones basadas en los principios fundamentales) para identificar, evaluar y hacer frente a las amenazas en relación con el cumplimiento de esos principios fundamentales. Aplicar el marco conceptual requiere el ejercicio del juicio profesional, mantenerse atento a nueva información y a cambios en los hechos y circunstancias, y utilizar la prueba del tercero con juicio y bien informado.

El marco conceptual reconoce que la existencia de condiciones, políticas y procedimientos establecidos por la profesión, la legislación, los reglamentos, la firma o la entidad para la que el profesional trabaja podrían impactar en la identificación de las amenazas. Estas condiciones, políticas y procedimientos podrían ser también un factor relevante en la evaluación del profesional de la contabilidad sobre si una amenaza está a un nivel aceptable. Cuando las amenazas exceden un nivel aceptable, el marco conceptual requiere que el contador les haga frente a través de la aplicación de las salvaguardas, es decir que aplique acciones que, individualmente o en combinación con otras, reduzcan efectivamente las amenazas a un nivel aceptable.

Rasgos distintivos del Código de Ética Internacional edición 2018[9]

A principios de abril de 2018, el IESBA (Consejo de Normas Internacionales de Ética para Contadores, por sus siglas en inglés) lanzó el código de ética completamente revisado, renovado y reestructurado para profesionales de la contabilidad. El Código de Ética Internacional para Profesionales de la Contabilidad, incluidas las Normas Internacionales de Independencia, (en adelante, mencionado indistintamente como el "Código de Ética Internacional" o el "Código") entró en vigor a partir de junio de 2019. Éste reúne todos los avances sustanciales en ética e independencia de los últimos 4 años.

Cabe destacar que el 26 de junio de 2019 se produjo el lanzamiento del e-code: una herramienta online que ofrece el Código de Ética Internacional en una plataforma

9 El apartado es parte de un trabajo de revisión realizado por los C.P. Matías Lanfranco y Candela Farré ScorsonI realizado en el marco del Proyecto de Investigación 1ECO219 anteriormente mencionado..

digital. Además de las características y funcionalidades «tipo app», esta nueva plataforma demuestra mejor la arquitectura y escalabilidad de los bloques que componen el Código, incluyendo, además, enlaces a recursos no autorizados que proporcionan información contextual o explican la justificación de disposiciones particulares en el Código.

Otra de las novedades es la creación, por parte de la IFAC, de una serie informativa para promover el Código de Ética llamada Explorando el Código IESBA. A través de doce cuotas mensuales, esta serie examinará en profundidad el Código y resaltará diferentes aspectos del mismo en situaciones del mundo real, de una manera que sea entendible y práctica, prestando especial atención a las revisiones recientes del Código.

El nuevo Código de Ética Internacional fue reestructurado con el fin de que sea más fácil de usar, con un lenguaje más claro, evitando duplicaciones de material y eliminando el uso de la voz pasiva y términos legalistas y arcaicos.

Además de las revisiones estructurales realizadas, las revisiones sustanciales incluyen:

- un marco conceptual mejorado, que incluye amplias revisiones de salvaguardas en todo el Código que están mejor alineadas con las amenazas;
- disposiciones reforzadas sobre la independencia en relación con la vinculación prolongada del personal con los clientes de auditoría;
- disposiciones reforzadas relacionadas con la oferta y la aceptación de incentivos (cuyo lanzamiento fue el 19 de julio de 2019, posterior al del Código. Estas normas establecen expectativas más claras para que todos los contadores profesionales comprendan y cumplan con las leyes y regulaciones que prohíben ofrecer o aceptar incentivos en ciertas circunstancias, como las relacionadas con el soborno y la corrupción. También requiere la aplicación de una prueba de intención donde los incentivos no están específicamente prohibidos por ley o regulación, y la aplicación del marco conceptual en todas las demás circunstancias. Se proporciona además una guía mejorada para ayudar a los contadores profesionales a navegar por diferentes situaciones);
- material nuevo para destacar la importancia de comprender hechos y circunstancias cuando se ejerce el juicio profesional; y
- material nuevo para explicar de qué manera el cumplimiento de los principios fundamentales apoya el ejercicio del escepticismo profesional en una auditoría u otros encargos de aseguramiento.

Adicionalmente, el Código está acompañado de una guía que ayuda a los lectores a comprender mejor su propósito, su estructura y cómo usarlo.

El Código contiene secciones que tratan temas concretos. Algunas secciones contienen subsecciones que tratan aspectos específicos de esos temas. Cada sección del Código está estructurada, según corresponda, de la siguiente forma:

a) Introducción: establece la materia objeto de análisis de la que trata la sección e introduce los requerimientos y la guía de aplicación de acuerdo con el marco conceptual. La introducción contiene información, incluida una explicación de los términos utilizados, la cual es importante para conocer y aplicar cada una de las partes del Código y sus secciones.

Requerimientos: establecen obligaciones generales y específicas con respecto a la materia objeto de análisis tratada. Los requerimientos están designados con la letra "R" y, en la mayoría de los casos, incluyen el tiempo verbal futuro, imponiendo una obligación al profesional de la contabilidad o la firma de cumplir con la disposición específica en la que se utiliza dicho tiempo verbal. En algunas situaciones, el Código incluye una excepción específica a un requerimiento. En tal situación, la disposición es designada con la letra "R" pero usa el término "puede" o el modo condicional, denotando el permiso para llevar a cabo acciones particulares en ciertas circunstancias, pero no es usada para denotar posibilidad.

Guía de aplicación: proporciona el contexto, las explicaciones, sugerencias de acciones o cuestiones a considerar, ejemplos ilustrativos y otras orientaciones para asistir en el cumplimiento de los requerimientos. Las guías de aplicación estás designadas con la letra "A" y buscan ayudar al profesional de la contabilidad a comprender cómo aplicar el marco conceptual a un conjunto determinado de circunstancias y a entender y cumplir con un requerimiento específico. Si bien las guías de aplicación no imponen por sí mismas un requerimiento, es necesario considerarlas para cumplir correctamente los requerimientos del Código, incluyendo la aplicación del marco conceptual.

Reflexión:

El escenario de la posmodernidad (Lyotard, 1991) lleva a repensar los vínculos entre los actores sociales. En este sentido, y a los fines del presente trabajo, reflexionar en torno a las prácticas de los profesionales de la contabilidad en un mundo globalizado, crecientemente interdependiente y donde las instituciones tradicionales de la modernidad están en un proceso de resignificación o de retroceso para nuevas formas de regulación social resulta relevante.

En este escenario de tensión entre lo ortodoxo y lo heterodoxo el rol social de los profesionales y su actuar ético es puesto en signo de interrogación. El cuestionamiento se genera a partir de una disolución de los grandes relatos, o de las verdades sólidas y permanentes. Sin horizontes claros prometidos por la modernidad, el accionar profesional corre el riesgo de caer en comportamientos individualistas, que atenten contra la misma idea de profesión.

Más allá de las diferentes profesiones, que representan saberes y prácticas específicas, hay núcleos esenciales de comportamientos basados en principios que solemos denominar ética. En última instancia el concepto de profesión moderna

estaba respaldado por dos elementos: un saber específico (técnico o no), y un marco de acción posible vinculado a ese saber. La pérdida de referencia de la ética como faro de las profesiones no es más que un signo ineludible de que éstas no son lo que eran.

El caso de la profesión contable como se expresa en Sandra Aquel, (2010) no queda exento de este marco de transformación. Los casos de Enron y asociado a ello la vinculación de la firma Arthur Andersen, no deja de sorprender. Autores como el citado Richard Mattesich (2006), cuando se refieren a esos acontecimientos se muestran "desolados" en sus propias palabras y clasifican el caso como un punto de inflexión. Lo interesante es ver las dos consecuencias que se derivan estos sucesos, por un lado todos los autores coinciden en que significó en gran medida la pérdida de reputación de la profesión contable, pero en otro sentido, no menos importante puso en evidencia la dimensión del rol que juega hoy en día la contabilidad y la ética.

A lo largo del trabajo tratamos de demostrar cómo la teoría de los regímenes internacionales es de utilidad para analizar y reflexionar en torno al peso de la regulación internacional en la actuación de los profesionales contables en el mundo globalizado. La situación de diversidad normativa señalada ut supra, complejiza la regulación ética del ejercicio profesional contable repensando si, efectivamente, las normas éticas internacionales de contabilidad constituyen pisos mínimos éticos, o son simples enunciados de referencia.

Desde una visión de los Colegios Profesionales y Federaciones, la existencia de un régimen internacional de normas éticas en contabilidad permite la disminución de la incertidumbre a la hora de regular los comportamientos éticos de los profesionales en los diferentes territorios nacionales o en otros países, estableciendo así pisos comunes y comparables. La existencia de estos contribuye a reposicionar el lugar de los profesionales contables no solo como los portadores de un conocimiento técnico específico, sino también como actores socialmente responsables de transmitir y producir información fiable, amparada por un comportamiento, que en caso de desviarse, es sancionado por una comunidad profesional.

Bibliografía

Aquel, S. (2008). Práctica Profesional: el eslabón entre la Universidad y el trabajo. Una realidad en marcha. Presentado en el XXX Simposio Nacional de Profesores de Práctica Profesional. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística UNR – Disponible en: http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2017/06/SimposioXXX_A_16_Aquel.pdf

Aquel, S. (2010). La ética como eje transversal en la formación del contador público. ***Actualidad Contable FACES***, ***13***(21). Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/257/25718409002.pdf

Aquel, Sandra; Lanfranco, M. ; Farré Scorsoni, C. (2018), Ética y profesión contable. Ponencia presentada en XXIV Jornada de Epistemología de las Ciencias Económicas, 29 al 31 de Agosto de 2018, Facultad de Ciencias Económicas. UBA.

Aquel, S. S., Cicerchia, L. Y., Rodoreda, T. J., Farre Scorsoni, C., Lanfranco, M., Melatini, V. R., & Viola, M. B. (2019). Dimensión normológica de la ética en la profesión contable. Disponible en: https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/18884

BECK, U. (1998). ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

GILPIN, Robert (2001), Global PoliticalEconomy. Understanding The International Economic Order. Princeton University Press, New Jersey.

HASENCLEVER, Andreas et al. Las teorías de los regímenes internacionales : situación actual y propuestas para una síntesis. Foro Internacional, [S.l.], p. 499-526, oct. 1999. ISSN 2448-6523. Disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1524>. Fecha de acceso: 11 sep. 2019.

KRASNER, Stephen (1983), Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables. Disponible en: http://www.ir.rochelleterman.com/sites/default/files/krasner%201982.pdf

FOWLER NEWTON, Enrique (2011), Cuestiones contables fundamentales. Buenos Aires: La Ley

FOWLER NEWTON, Enrique (2019), Complemento de Cuestiones contables fundamentales (quinta edición, 2011), Capítulo 12. Disponible en http://www.fowlernewton.com.ar/doctrinas/ccf12rev.pdf

Lyotard, Francois (1991), ***La condición posmoderna***. Editorial R.E.I. Argentina S.A.

Mallo, C., y Pulido San Román, A. (2006). Las Normas Internacionales de Información Financiera. Madrid: Paraninfo.

Mattessich, Richard (2006***).¿Qué le ha sucedido a la Contabilidad?A paper at the***

occasion receiving a Doctor honoris causa from the University of Málaga. Disponible en: http://externos.uma.es/cuadernos/pdfs/pdf622.pdf. Consulta Septiembre 01 de 2008.

MONETA, Carlos (comp) (1994). ***Las reglas del juego***, Buenos Aires: Corregidor. O´ Brien J y Marakas G (2006). ***Sistemas de Información Gerencial***, 7ma.edición

Romano Pastor, J.P. (2010). Código de Ética Unificado: comentado para jóvenes profesionales en ciencias económicas – 1ª ed. Mendoza: Universidad del Aconcagua,

Romano Pastor, J.P. (2011) ¿Qué tipo de normas éticas requiere la profesión contable? SaberEsn°3 3-13 Disponible en: https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/2549

Normativa:

Resolución de Consejo Superior Nº 7/96 - Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Santa Fe – https://www.cpcesfe2.org.ar/tecnica/resolucion-de-consejo-superior-no-796

Código de Ética del Consejo de Profesionales de Ciencias Económicas de Santa Fe - https://www.cpcesfe2.org.ar/etica/codigo-de-etica-profesional/

Código de Ética Unificado de la Federación Argentina de Profesionales en Ciencias Económicas - www.facpce.org.ar:8080/normasweb/download_file.php?e=pdf&f=900&t.../00

Ley 8.738 CPCE Santa Fe

Ley 20.488 Del Ejercicio de las Profesiones relacionadas a las. Ciencias Económicas.

LEY 6.854 - http://cpcesfe1.org.ar/pdf/Ley_6854.pdf

Normas Profesionales Argentinas. Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. https://www.facpce.org.ar/NORMASWEB/index_argentina.php?c=1&sc=1

Contabilidad social y ambiental. Referencia retrospectiva y su actualidad en Sudamérica.

Social and environmental accounting. Retrospective reference and its actuality in South America.

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61030

Valeria G. Pérez
https://orcid.org/0000-0002-3221-202X
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional del Litoral
vperez@fce.unl.edu.ar
Santa Fe, Santa Fe, Argentina

María Inés Ritacca
https://orcid.org/0000-0002-8030-6442
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional del Litoral
iritacca@fce.unl.edu.ar
Santa Fe, Santa Fe, Argentina

Recibido: 15/07/2022
Aceptado: 11/10/2022

Resumen

Este ensayo se realiza como análisis de la perspectiva de la contabilidad social y ambiental, en sus aspectos teóricos y desarrollo en la actualidad sudamericana. Su desarrollo se relaciona tanto con el proyecto de investigación CAID 2020 "La Responsabilidad Social Organizacional y su impacto en la Tributación", así como también con los temas abordados en los encuentros de la Comisión de Responsabilidad Social y Balance Social que se realizan en el Colegio de Graduados de Ciencias Económicas

de Santa Fe y de las que somos integrantes. Por ello, el propósito de este trabajo es dejar una descripción de las referencias retrospectivas de la temática contabilidad social y ambiental, y su vinculación con la actualidad en Sudamérica, a fin de manifestar que la investigación de este segmento contable sigue manteniendo su vigencia, tanto por su relevancia social-ambiental como por su relevancia cognitiva para la Contabilidad.

Palabras clave: contabilidad social, responsabilidad social organizacional, reportes de sostenibilidad.

Abstract

This essay is carried out as analysis of the perspective of Social Accounting, in its theoretical aspects and development in South America today. The approach is related both to CAID 2020 "La Responsabilidad Social Organizacional y su impacto en la Tributación", as well as to the issues addressed in the meetings of the Social Responsibility and Social Balance Commission. That are carried out in the College of Graduates of Economic Sciences of Santa Fe and of which we are members. For this reason, the purpose of this work is to leave a description of the retrospective references of the theme Social and environmental accounting, and its connection with the current situation in South America, in order to show that the investigation of this accounting segment continues to maintain its validity, both for its social-environmental relevance as well as for its cognitive relevance for Accounting.

Keywords: social accounting, organizational social responsability, sustainability reports

.

Introducción

Desde las últimas décadas del siglo XX, el análisis de la Contabilidad ha vislumbrado nuevas aristas a través de los cambios producidos en la determinación de la toma de decisiones por parte de los usuarios de la información contable (Tua Pereda, 1983).

En este sentido, la contabilidad patrimonial, que focaliza los análisis en los aspectos económicos y financieros de la información contable de las organizaciones, se ha visto limitada en la divulgación de información de los aspectos no financieros (García Casella, 2011).

Con el surgimiento de la rama disciplinar contabilidad social y ambiental se puede realizar la observación de la información no financiera de los entes, que, a través de sus herramientas, brinda los análisis de transparencia y legitimidad sobre las decisiones de las organizaciones respecto a la información social y ambiental. Así la define Herrscher (2002, p.3): "la contabilidad social se ocupa de establecer los costos y beneficios sociales de los entes públicos y privados".

Estas nuevas inquietudes de información contable no financiera provienen de la relación con el concepto de las ciencias administrativas de responsabilidad social organizacional, el cual refiere a una visión de negocios que incorpora el respeto por los valores éticos, las personas, las comunidades y el medio ambiente.

Con este enfoque de la información contable, las organizaciones, además de satisfacer sus objetivos económicos y financieros, realizan sus actividades sin descuidar los impactos sociales y ambientales que ellas generan, los que se divulgan a través de los informes de sostenibilidad por abarcar un horizonte temporal de mediano y largo plazo (organización socialmente responsable). La responsabilidad social organizacional es un conjunto de políticas, prácticas y programas integrados en la operatoria de las organizaciones que componen el proceso de toma de decisiones.

La contabilidad social y ambiental propone la preparación y divulgación de información sobre las interacciones y actividades de carácter social, medioambiental, vinculadas a los recursos humanos, a la comunidad, a los clientes, entre otras, de una organización y, cuando sea posible, las consecuencias de dichas interacciones y actividades.

Esta rama de la contabilidad puede contener información financiera, pero es más deseable que consista en una combinación de información no financiera y cuantificable, por un lado, e información no cuantificable y descriptiva, por el otro. (Gray R. et al, 2003)

Existen antecedentes de investigaciones relacionados al creciente interés por los usuarios de la información en función a los aspectos social y ambiental de la información contable, así como antecedentes doctrinarios respecto a su evolución y análisis del segmento contable en el que se encuentra.

En este trabajo se analiza este nuevo paradigma de la Contabilidad, como segmento de la misma, su evolución histórica, caracterización de los usuarios de la información, las disciplinas con las que se relaciona y una breve referencia respecto de la situación

actual en Sudamérica.

Antecedentes históricos

La investigación en la disciplina contable ha ido evolucionando en el transcurso del último siglo, desde una perspectiva de investigación "a priori" orientado al objetivo de medición del beneficio y que está vinculada con el desarrollo de teorías normativas, hasta una perspectiva de investigación empírica, que viene dado por el cambio de paradigma orientado al usuario de la información contable, apuntando al logro de la mayor utilidad posible de la información (Elchaimi, 2002).

Considerando la línea de tiempo en la evolución de la contabilidad como disciplina, y coincidiendo con D´Onofrio (2006), podemos decir que hasta no hace muchos años atrás, no se relacionaban conceptos como responsabilidad social, generación de valor, compromiso ambiental, con la disciplina contable y la gestión empresaria, ya que la responsabilidad en el impacto social del accionar del ente no era considerada un parámetro de competencia a la hora de evaluar al mismo.

Por su parte, el status epistemológico de la Contabilidad sigue siendo un tema de debate (García Casella, 2012; Tua Pereda, 2004; Pinto Perry, 2011; Benavidez y Panici, 2011), un punto de partida para establecer la ubicación de la contabilidad social y ambiental en el campo de la contabilidad, como disciplina general, se encuentra en la interpelación de establecer cuál es el objeto de estudio de la Contabilidad, es decir, de qué se ocupa.

En este sentido, el debate respecto al campo de pertenencia de la contabilidad social y ambiental sigue teniendo vigencia. Esto se puede observar en el trabajo de Gray (1999), en el que realiza una revisión histórica de la evolución en la concepción de esta disciplina y los debates respecto a los orígenes de la misma, diferenciándose de la contabilidad financiera en virtud de las nuevas perspectivas sociales que abarca su análisis.

Entre las décadas de 1960 y 1970 se produjo una explosión de investigaciones respecto a la responsabilidad social empresarial y corporativa lo cual incorporó nuevo vocabulario sobre auditorio social, rendimiento social, divulgación social y rendiciones de cuentas. Esto provocó el incremento de revistas y periódicos relacionados a la temática y una preocupación por esta nueva conceptualización de la disciplina contable, y su relación "negocios y sociedad". Asimismo, esta nueva exploración estimuló la aparición de nuevas leyes, entre las que se promueve la divulgación de información sobre los aspectos social y medioambiental de la organización, relación con la sociedad y el medioambiente en el que está inserta.

Los reportes de sostenibilidad han comenzado a difundirse a partir de la voluntariedad de las organizaciones con el objeto de divulgar sus prácticas en políticas socio-ambientales, políticas de gobierno corporativo, demostración de valores y transparencia organizacional.

Estos reportes han sido valorizados como información relevante de la organización

desde los años 90, y en transcendencia con la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro '92, donde repercutieron las mayores exigencias para las prácticas de desarrollo sostenible a nivel mundial (Gray, 2002).

En este sentido, las empresas que desarrollan sus actividades económicas en sectores con impacto medioambiental significativo (mineras, petroleras, eléctricas, químicas, entre otras), se han visto más presionadas por los grupos de interés (stakeholders) a la hora de la presentación de reportes de sostenibilidad.

Estos cambios de paradigmas a nivel de información financiera y no financiera, se vislumbran en los reportes de responsabilidad social organizacional que las empresas presentan voluntariamente ante sus inversores.

Por ello, la necesidad de instrumentar la revelación sistemática de estos reportes ha conllevado a la relación entre la contabilidad social y ambiental y los reguladores de la información de sostenibilidad.

Por otro lado, organismos institucionales de la profesión contable, tanto a nivel nacional como internacional, han incorporado como normas, en principio voluntarias, para la exposición de informes de contabilidad social y ambiental (en el caso de Argentina, a través de la RT 36 – Normas contables profesionales: Balance Social). A nivel internacional, GRI (Global Reporting Initiative), crea el primer estándar mundial para el lineamiento de la elaboración de memorias de sostenibilidad, sistematizando la información al respecto que se divulgue por parte de las distintas organizaciones.

La presentación de reportes de sostenibilidad también es una herramienta para los controles gubernamentales respecto a las políticas social-ambiental de la organización, a través de sus entes reguladores.

Otro aspecto de esta transición es la auditoria de los reportes de sostenibilidad, que, si bien, es una evaluación limitada, de revisión de formato y adopción de GRI, es un indicador de lo que se pretende controlar.

En lo expuesto, se enmarcan décadas de evolución de la contabilidad social y ambiental y el esfuerzo por lograr ser parte de los objetivos organizacionales, instaurando nuevos paradigmas contables. Ya no se trata solo de maximizar resultados económicos en la empresa, sino más bien ampliar los mismos generando sustentabilidad, bienestar social y medioambiental en el entorno en que se desenvuelve la misma.

Definición de la Contabilidad

Desde una perspectiva teleológica de la Contabilidad, ésta tiene como fin registrar los hechos económicos que realizan los agentes económicos. Estas registraciones se presentan a través de la información contable, la que revela la situación financiera, económica y social de las entidades. Como expresa Gómez Villegas (2007) "la diversidad de recursos y las múltiples relaciones de los seres humanos con los recursos y entre los hombres, quedan reducidas a la unicidad por medio de la "representación–construcción" de la realidad que hace la contabilidad por partida doble".

De la observación de esa información contable, los diversos usuarios de la misma, según el paradigma de la utilidad (Tua Pereda), pueden tomar decisiones económicas, financieras y sociales respecto del agente económico que la presenta.

Asimismo, la contabilidad constituye "un conocimiento que amplifica, modifica, recontextualiza y determina ideas prácticas institucionales, estructuras simbólicas, morales e intereses y visiones del mundo" (Rueda-Delgado, 2010), encontrando a la contabilidad social como un nuevo requerimiento de los individuos hacia las entidades económicas y su comportamiento social (García Fronti, 2006).

La contabilidad es una disciplina social aplicada, cuya doctrina reflexiona sobre los aspectos científicos, tecnológicos y técnicos, pudiendo utilizar el método científico para las indagaciones al respecto, generando nuevos conocimientos de la disciplina por parte de su comunidad científica, y cuyo objeto de estudio son los hechos económicos, financieros y sociales de las entidades y su relación con la comunidad en la que se inserta.

Caracterización de los usuarios de la información.

No caben dudas que la contabilidad como disciplina involucrada en la generación de información para la toma de decisiones, guarda estrecha relación con el tipo de usuario al que estará dirigida la misma.

De allí podemos plantear que, así como la contabilidad patrimonial esta direccionada a la toma de decisiones de los llamados usuarios tipo –por ejemplo inversores, acreedores, ambos actuales y/o potenciales, como así también distintos organismos de contralor y fiscalización- interesados en tomar decisiones atendiendo al patrimonio del ente y su evolución, la contabilidad social, al pretender informar respecto del comportamiento de la empresa y su impacto social y ambiental en la comunidad, estará dirigida a un grupo de usuarios más amplio que el considerado anteriormente por la contabilidad patrimonial, al que se lo denomina como stakeholders (partes interesadas), incluyendo además de los mencionados, a clientes, consumidores, gobierno, competencia, medios de comunicación, comunidad en general, entre otros.

La teoría de los stakeholders o grupos de interés considera a los grupos o individuos que pueden afectar o ser afectados por las actividades económicas de la entidad (D´Onofrio, 2014, p.21), y está sustentada en el concepto de responsabilidad social empresaria y que, bajo un enfoque ético, analiza las manifestaciones de la entidad en relación con las estrategias organizacionales en pos del desarrollo sostenible, es decir, realizar las actividades económicas con el menor perjuicio social-ambiental, para las generaciones futuras y considerando la rentabilidad de dichas actividades.

En este sentido, la contabilidad social y ambiental se vincula con ésta teoría en la relación a las características de la información a emitir para los diversos stakeholders que afecten o sean afectados por la actividad desarrollada por la entidad y los requerimientos que cada grupo tenga de dicha información. Para cumplimentar con este objetivo, la entidad deberá identificar los usuarios o stakeholders, analizar los

recursos disponibles, y las características de la información a emitir (Garcia Fronti, 2006).

Para ello, el sistema de información contable de la entidad, deberá adaptarse a las nuevas demandas de emisión de la información para satisfacer las nuevas necesidades de estos usuarios.

Los grupos de interés se determinan en función al poder, legitimación y los reclamos urgentes que efectúen ante la entidad.

Respecto al determinante poder, la influencia que puedan tener los grupos de interés sobre determinados aspectos del accionar de la organización, estará vinculada al poder que se ejerce sobre las cosas, la capacidad que tienen los grupos de interés en poder modificar, utilizar, consumir o destruir a la organización (Focault, 1984).

En tanto, la legitimidad organizacional estará determinada por el grado de similitud de los valores organizacionales con los valores de la sociedad. Si una de las acciones de la organización no está legitimada por la comunidad, el grupo de interés reaccionará ante las mismas o limitará ese accionar (D´Onofrio, 2014, p.26),

Identificar cómo se determinan los grupos de interés que interactúan con la organización, colabora a la presentación de información en la contabilidad social y ambiental a medida de estas necesidades, realizando un mapeo de los stakeholders por organización.

Disciplinas con las que se relaciona

La contabilidad social y ambiental contempla un enfoque multidisciplinario, más abarcativo que la contabilidad patrimonial o financiera, pues considera cuestiones desde otras disciplinas como la filosofía, ética, ecología, administración, economía social, además de la propia contabilidad financiera.

Esta característica de considerar otras disciplinas está relacionada con la información que brinda la contabilidad social mediante los reportes de sostenibilidad. La preparación y la publicación de información respecto a las actividades económicas, sociales, medioambiental, recursos humanos y las demandas de los distintos usuarios, requieren que la contabilidad social y ambiental considere tanto las cuestiones de la información financiera como aquellas que no son de esta índole, y para ello, es de observar las cuestiones de aquellas otras disciplinas.

El tratamiento de las cuestiones monetarias como de las no monetarias por parte de la contabilidad social, permite "considerar aspectos tanto cuantitativos como cualitativos de la gestión de cualquier organización, y que faciliten determinar cuál ha sido el manejo de aquellos recursos que las empresas han recibido de la sociedad" (García Fronti, 2005, p.36).

En este sentido, la interdisciplinariedad en la contabilidad social y ambiental manifiesta la importancia de revelar a la sociedad las consecuencias reales en cuestiones sociales y ambientales para la humanidad, que provocan las distintas actividades económicas de las organizaciones. El trabajo de Gray (2005) expone las

consecuencias de estas actividades que demuestra la contabilidad social y ambiental a través de los reportes de sostenibilidad,

> This is why social accounting is potentially so very important. It will show society(ies) what the actual consequences of the apparent economic well-being actually are and offer a counter-claim to the hubris and self-serving nature of corporate propaganda[19]. It will, consequently, demonstrate the extent to which, for example, corporations under international capitalism cannot "care for our employees", "respect human life", place the protection for the environment at the head of our priorities", "act in the most responsible of ways" and" contribute to sustainability"[20]. It will show why a world run and dominated by corporations is not the best of all worlds. (Gray, 2005, p. 4).

A través de los reportes de sostenibilidad, la contabilidad social y ambiental responde a las distintas demandas de los usuarios (stakeholders) sobre dicha información del ente emisor de esos reportes. Los grupos de interés son dinámicos y varían en relación a cada organización, por ello, los informes sobre sostenibilidad se adaptan a estas demandas, y, la contabilidad social y ambiental interactúa a través de la revisión del sistema de información interna a fin de brindar utilidad para los stakeholders de la misma.

La divulgación de las cuestiones sociales y ambientales refleja la responsabilidad y rendición de cuentas desde la perspectiva moral que demandan los stakeholders respecto de esa organización, en principio en forma voluntaria a brindar a la sociedad, aunque debería ser paulatinamente obligatoria, dada la existencia de una fuerte corriente de opinión de algunos sectores de la sociedad que lo consideran propicio (García Fronti, 2006).

Por eso, la relación entre la contabilidad financiera y la contabilidad social y ambiental, a partir de los informes financieros obligatorios, y, las demandas de reportes de sostenibilidad por parte de los stakeholders, potencia a la contabilidad social y ambiental como significativa disciplina que difunde este instrumental de rendición de cuentas de responsabilidad social.

De esta forma, la contabilidad social y ambiental articula mecanismos para considerar la información cuantitativa y cualitativa que revelan los informes contables obligatorios (información financiera brindada por los Estados Contables tradicionales) para lograr la emisión de información de sostenibilidad, y contemplar la demanda en relación a valores organizacionales, políticas sociales y medioambientales, que demandan los stakeholders.

Para ello, la contabilidad social y ambiental rediseña la información disponible internamente, a partir de la contabilidad financiera y de gestión, contemplando en los planes de cuentas, centro de costos y cuentas contables, a fin que se consideren las cuestiones de impacto social y ambiental. Y, desde los informes contables

obligatorios, a fin de revelar información de sostenibilidad voluntaria, utiliza como instrumentos de difusión a los indicadores que miden y representen este mix de información monetaria, cuantitativa y cualitativa de la organización.

A partir de esa información, se realiza una matriz de materialidad que identifica los temas relevantes para los stakeholders.

Segmento en el que se ubica y segmentos relacionados

La contabilidad social y ambiental se desprende de las nuevas necesidades que los usuarios requieren de la información contable basadas en un plano de equidad y de inclusión social, más que al servicio del mercado, tanto usuarios internos como externos, combinando información no financiera y cuantificable, e información no cuantificable y descriptiva (García Fronti, 2005), abarcando un análisis interdisciplinario, relacionada con el concepto de responsabilidad social empresaria – derivado de la disciplina de administración – y las cuestiones del impacto de las actividades económicas en el medioambiente.

La doctrina coincide en que la contabilidad comprende al menos cinco segmentos, entre ellos a la contabilidad financiera, gerencial, pública, macroeconómica o nacional y social. Cada uno de estos segmentos tienen relación y a la vez grandes diferencias entre sí, en lo que respecta a objetivos a lograr y sistemas contables a desarrollar.

La naturaleza social del fenómeno medioambiental es ubicada, por reconocidos autores, en el segmento social, reconociendo que los límites de la disciplina contable están influenciados por diversos estímulos como el poder, los intereses propios, el idealismo, entre otros, y cuya teorización ocurre a nivel de subniveles de los elementos de la disciplina: finanzas, contabilidad financiera, auditoria (Gray, 2003), es decir que el modo de gestionar la contabilidad social-ambiental posee objetivos y sistemas contables diferentes a los utilizados por los sistemas contables tradicionales.

Por su parte, Fernández Cuesta (2004) define a la contabilidad ambiental como segmento de la contabilidad aplicada, cuyo objetivo es la relación entre la entidad y el medioambiente, contemplando un concepto de medioambiente que tome en consideración el entorno vital de la entidad a lo largo de un determinado periodo de tiempo.

La divulgación de la información social y ambiental por parte de las entidades financieras cotizadas tiene su significancia para los distintos grupos de interés o stakeholders, y esto se evidencia en la existencia de índices de sustentabilidad empresarial, el que incorpora criterios de responsabilidad social, en los mercados de valores donde las organizaciones cotizan. La incorporación de estos indicadores para revelar las implicancias de esta información, es una variable de interés para los stakeholders, lo que demuestra el desarrollo alcanzado en la temática.

El aspecto ambiental es el de mayor interés de análisis pues concentra a grupos de interés vinculados con organizaciones económicas que se ocupan de medir e informar los impactos sociales y ambientales que su actividad provoca.

El estudio de las características y el conocimiento de las variables que se tienen en cuenta para su construcción son de importancia para el análisis comparativo entre los diversos mercados de información y su variación a lo largo del tiempo según el perfil de los stakeholders a los que va dirigido.

La relación entre los indicadores presentados y las decisiones de los stakeholders en virtud del análisis e interpretación provoca la necesidad de instrumentar información ad hoc sistematizada destinada a los inversores informados, provocando nuevos análisis y la utilización de metodología empírica en los estudios de esta temática en nuestra zona de influencia.

Corriente tradicional contable

Las indagaciones respecto a la información divulgada por entidades respecto a las cuestiones social y ambiental se formulan en función de encontrar como es la representatividad más cercana a esa realidad para que sea confiable, siendo esa información útil para los grupos de interés o stakeholders respecto los impactos de sus actividades, proyectos financiados, desde el enfoque de responsabilidad social empresaria.

Este análisis está vinculado con la construcción social de la contabilidad y su credibilidad como fuente para la toma de decisiones por parte de los usuarios de esa información; decisiones de índole social, económica, ecológica, tecnológica, política, que aportan a las construcciones de la calidad de vida de cada uno de los agentes vinculados con el ente (los trabajadores, los inversores, el Estado, las instituciones profesionales, los profesionales, la naturaleza, los consumidores, los ciudadanos) (Brown, 1992).

La relevancia social de este tipo de estudio fue puesta en evidencia por la denominada crisis de confianza de la contabilidad, originada por la presentación de información contable fraudulenta en empresas de renombre internacional y su complicidad con la crisis económica acontecida posteriormente (Bautista, 2010).

La libertad de lograr la credibilidad de la información contable, se ejerce por la capacidad que el ente tiene de aplicar las normas contables vigentes, adecuándose a ellas por la buena voluntad (Sen, 1996), y su posterior control por parte de las instituciones paraestatales, como intervención ético-política del Estado.

El lenguaje contable es el instrumento vital de crítica, como discurso que articula las realidades de las organizaciones, manifestando poder de los interesados a partir del dominio de ciertos acontecimientos, excluyendo las cuestiones de incertidumbre que no son consideradas en los informes contables y los acontecimientos sociales y ambientales que pueden informarse con otras metodologías que las cuantitativas, y, que a través del sistema de normas contables es capaz de controlar el cuerpo social de los entes y sus realidades.

Cuando la organización divulga información contable respecto a los aspectos económicos -financieros en virtud de las pautas de la normativa contable vigente, hay

que considerar las limitaciones que de ello deriva. La objetividad de la información brindada se enmarca en el contexto de la normativa, siendo funcional para la toma de decisiones que de tal información pueden resolver los usuarios de la misma, existiendo situaciones no informadas, por carecer de esa herramienta normativa que la contemple. Aquí la contabilidad adquiere transcendencia tanto en los aspectos económicos, legales, sociales, y ambientales, vislumbrándose las tareas de control, vigilancia y evaluación del uso de los distintos recursos.

Sea por la propia voluntad del ente o porque las normativas contables no han considerado ciertos acontecimientos como parte del lenguaje contable, podrían analizarse desde las perspectivas de la valoración de la vida humana que sea funcional a los modelos sociales vigentes y desde la bioética, como manifestación del respeto al ser humano y su dignidad: ¿cuáles son las problemáticas relacionadas con la información no revelada por el ente y su significancia, alcance, su relación con la responsabilidad social, ambiental y sus implicancias en el futuro de la vida social del ser humano?

Estas preguntas éticas son para reflexionar acerca del mundo contemporáneo y cómo se vincula con la realidad económica del ente y cuáles son las implicancias del análisis de la información contable de la misma, acercando a los cuestionamientos relacionados con los desarrollos del siglo XXI: tecnología, biopolítica, bioética, el nuevo orden económico de lo ambiental, y que se genere el pensamiento transdisciplinar. Así, cuando se presentan las propuestas de la Contabilidad Social, Contabilidad Ambiental, Balance Social ¿se está transformando el sentido contable o se extiende el lenguaje contable a las otras materias? (Gómez Villegas, 2007).

Asimismo, la corriente de investigación predominante, desde los aspectos positivista del estudio de la contabilidad, está la cuestión del funcionalismo, que "surge como una teoría para explicar la existencia y pervivencia de determinadas instituciones sociales" (Larrinaga Gonzalez, 1999).

Corriente alternativa contable

Por su parte, la investigación interpretativa tratará de estudiar la naturaleza del fenómeno contable como un fenómeno más de la realidad social a investigar, ayudando a objetivizar la realidad social. Esta corriente promueve la comprensión de los entes a través del lenguaje utilizado, presuponiendo que existe cierto significado que merece ser comprendido (Larrinaga González, 1999).

Esta corriente puede aplicarse en la interpretación de los reportes de sostenibilidad en relación de la interpretación de notas a los estados contables.

Otras Consideraciones. Perspectiva a futuro.

En lo que refiere a Contabilidad Social, hemos pasado de una concepción antigua donde la responsabilidad social consistía en interpretar buenas prácticas sociales como el cumplimiento de tributos públicos, fomentar buenas conductas ciudadanas y

actividades altruistas, al concepto de una efectiva contabilidad social, con un sistema de gestión que evidencie un verdadero compromiso y relación con sus stakeholders o partes interesadas.

En el presente y a la vista de esta nueva concepción, en la evaluación del desempeño de la actividad de una empresa tiene un peso importante el beneficio que generan para la sociedad, cumpliendo con la necesidad de sus stakeholders, además del beneficio generado para sí misma.

Atendiendo lo planteado por Moneva (2005), los principios de la contabilidad financiera precisan de nuevos enfoques que se aproximen a los principios de la responsabilidad social corporativa.

Para el cumplimiento de tal fin han surgido estándares internacionales, tales como GRI, ISO 26000 y AA1000, entre otros, que constituyen muy buenos parámetros y normas para la medición de las acciones de responsabilidad social, pero debido a que en la mayoría de los países y/o actividades empresariales, la aplicación de éstos estándares y la realización de reportes de responsabilidad social sonde aplicación voluntaria, surgen diferencias o controversias, principalmente en cuanto a la información que debe divulgarse, que llevan a restar confianza, quitando méritos a los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y generación de valor, que propone la contabilidad social para evaluar el desempeño de la empresa en el marco de su importante rol social.

El apasionante desafío que enfrenta hoy la contabilidad es definir el alcance, los instrumentos y procedimientos a aplicar para que la rendición de cuentas de las organizaciones sea realizada en forma completa ante todo el conjunto social, que consintió las acciones de esa organización en su propio seno (Del Barco J.P y Del Barco M.A, 2014, citado en Rabasedas et al., 2016).

Actualidad en Sudamérica

La búsqueda de modelos de contabilidad adecuados para evaluar integralmente la responsabilidad social de todo tipo de entes es una realidad a nivel mundial. Realidad que no escapa de Sudamérica, región que comparte características culturales muy arraigadas y donde la situación de la economía de los países varía mucho de un país a otro, tanto en términos de PIB, socios comerciales, inflación, pobreza, riqueza, entre otros.

Lo anterior sumado a crisis actuales que la alcanzan, como por ejemplo las consecuencias de un período de guerra en Europa o padecer los efectos de la pandemia del COVID-19, generan en la región una gran contracción de sus economías (CEPAL N., 2020) esperando en el mediano plazo, un recrudecimiento de la crisis mediante cambios estructurales en la organización productiva, el comercio internacional y el actual modelo de globalización.

Ante este escenario, creemos que es de vital importancia la participación de las organizaciones debido al gran rol social que ellas cumplen en su entorno. Por lo que

es crucial que se encuentren formas de gestión que tengan como pilar el desarrollo sustentable, sin condicionar el desarrollo social ni el cuidado del medioambiente, el compromiso intergeneracional y un equilibrio entre lo social, ambiental y económico (D´Onofrio, 2006).

Para tal fin se considera que los reportes de sostenibilidad son una herramienta clave para lograr un negocio sustentable, permitiendo que las empresas promuevan la transparencia, rendición de cuentas, fortalecimiento de la gestión y de la competitividad, siempre respondiendo a las expectativas de las partes interesadas (Deloitte 2018, citado en Carrillo Punina A. y Galarza Torres S., 2022).

En un estudio reciente desarrollado por dichos autores (Carrillo Punina A. y Galarza Torres S.,2022) se identifica la participación porcentual de publicaciones de reportes de sostenibilidad con metodología GRI, en el periodo que abarca desde 2012 al 2020, de diferentes sectores y organizaciones ubicadas en: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. No es casual la selección de estos países, sino que son los más grandes en población y economía en la región. Además, se aclara que se utilizó la base de reportes GRI por la facilidad de acceso, la representatividad al ser una de las más utilizadas y la contemplación de indicadores en tres dimensiones –económicos, social y ambiental-.

De tal estudio se concluye que en la región se identifican claramente dos segmentos. El primero destacado por ser países con alto número de organizaciones que reportan GRI (Perú, Colombia, Brasil, Argentina y Chile –en ese orden porcentual-) y el segundo con menor número de organizaciones que presentan reportes GRI (Ecuador, Bolivia, Uruguay, Venezuela y Paraguay). Además, se concluye que los sectores con mayor número de publicaciones GRI son el sector financiero, energía, construcción, alimentos y minería, este último solo en las organizaciones del primer segmento.

Conclusiones

La contabilidad social y ambiental contempla un enfoque multidisciplinario, más abarcativo que la contabilidad patrimonial o financiera, pues considera cuestiones desde otras disciplinas como la filosofía, ética, ecología, administración, economía social, además de la propia contabilidad financiera.

Este segmento de la disciplina contable ha sido considerado por la comunidad científica desde la década de 1960 en adelante, vislumbrando nuevas propuestas de indagación de la contabilidad y su relación con la sociedad.

Desde su modelización, a partir de los informes o reportes de sostenibilidad, promueve la utilidad de la información presentada para un grupo de usuarios que tienen interés en su análisis: grupos de interés o stakeholders.

La investigación de este segmento contable sigue manteniendo su vigencia, tanto por su relevancia social-ambiental como por su relevancia cognitiva para la contabilidad.

El aspecto ambiental es el de mayor interés de análisis pues concentra a grupos

de interés vinculados con organizaciones económicas que se ocupan de medir e informar los impactos sociales y ambientales que su actividad provoca. El estudio de las características y el conocimiento de las variables que se tienen en cuenta para su construcción son de importancia para el análisis comparativo entre los diversos mercados de información y su variación a lo largo del tiempo según el perfil de los stakeholders a los que va dirigido.

Su análisis interdisciplinario trasciende las aristas de la Contabilidad promoviendo la investigación tanto en su aspecto positivo como alternativo.

Bibliografía

Bautista, J.A. (2010). Lo público para la contabilidad y la contabilidad para lo público: caminos de investigación y alternativas de desarrollo contable. Revista ***Activos***, 14, 111-130.

Benavidez, E. y Panici, N. (2011). La Contabilidad: ¿Ciencia, Técnica o Tecnología? Trabajo presentado en el 17° Encuentro Nacional de Investigadores Universitarios del Área Contable – UN de Salta – Argentina.

Brown, M. (1992). "Análisis de la organización y sus acciones" en ***La ética en la empresa. Estrategia para la toma de decisiones,*** 103-129**.** Buenos Aires, Paidós.

Carrillo Punina, Álvaro Patricio, & Galarza Torres, Sandra Patricia. (2022). Reportes de sostenibilidad de organizaciones sudamericanas. ***Ciencias Administrativas,*** (20), 5. https://dx.doi.org/https://doi.org/10.24215/23143738e103

CEPAL, N. (2020). Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación.

https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45734

D´Onofrio, P. (2006). Las teorías de la contabilidad social y su relación con la responsabilidad social empresaria. Del Informe: Responsabilidad social empresaria: su medición e información a través de la contabilidad microsocial. Proyecto UBACyT E-810 (pág 27 a 49). http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_cics_001

D´Onofrio, Paula Alejandra. (2014). Impactos ambientales de la agricultura: enfoques desde el sistema de información contable. (Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1242_DOnofrioPA.pdf

Fernández Cuesta, C. (2004-06). El marco conceptual de la contabilidad ambiental: una propuesta para el debate. ***Contabilidad y Auditoría*** (Buenos Aires). 10 (19), 31-38.

Foucault, Michel (1984). Cómo se ejerce el poder. http://www.unizar.es/deproyecto/programas/docusocjur/FoucaultPoder.pdf

García Casella, C. L. (2011). Diálogo sobre la contabilidad con el colega Hugo Ricardo Arreghini. Publicación Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión, FCE – UBA.

García Casella, C. L. (2012). Naturaleza de la Contabilidad. Contabilidad y auditoría, (5), 26-Págs. http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/Contyaudit/article/download/212/370

García Fronti, I. (2005). Fundamentación teórica de la contabilidad social: con énfasis en las cuestiones micro (Tesis Doctoral) (pp.1a121).

http://bibliotecadigital-old.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1177_GarciaFrontil.pdf

García Fronti, I. (2006). ¿Cuál es el rol de la contabilidad con respecto a la contabilidad social empresaria? Del Informe: Responsabilidad social empresaria: su medición e información a través de la contabilidad microsocial. Proyecto UBACyT E-810 (pág 7 a 25). http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_cics_001

Gómez Villegas, M (2007). Pensamiento único y contabilidad: la posibilidad de la contabilidad como disciplina moral. rev.fac.cienc.econ., Vol. XV (2), 29-43.

Gray, R. (1999). The Social Accounting Project and AccountingOrganizations and Society: PrivilegingEngagement, Imaginings, New Accountings and Pragmatismover Critique? (Subsequentversionpublished in AccountingOrganizations and Society, 27(7) October 2002, 687-707.

Gray, R. (2002). SustainabilityReporting: Who'sKiddingWhom? ***CharteredAccountantsJournal of New Zealand***, 81 (6), 66-70.

Gray, R. (2003). "Acerca del desorden, los sistemas y la sustentabilidad: Hacia una contabilidad y unas finanzas más sociales y ambientales", traducción M.C. Rodríguez de Ramírez, Contabilidad y Auditoría, Publicación del Instituto de Investigaciones Contables, 9 (17), 143-168.

Gray, R. (2005). Taking A Long View OnWhatWeNowKnowAbout Social And EnvironmentalAccountability And Reporting. (E Journal) Radical OrganisationTheory.

Herrscher, E. (2002). ***Contabilidad Gerencial: la información empresaria para planeamientos, gestión y control***. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Larrinaga González, C. (1999). Perspectivas alternativas de investigación en contabilidad: una revisión. ***Documento de Trabajo 99-09. Serie de Economía de la Empresa 04. Universidad Carlos III de Madrid.***

Moneva, J.M. (2005). Información sobre responsabilidad social corporativa: situación y tendencias. Revista Asturiana de Economía – RAE N°34, 43-67.

Pinto Perry, G. P. (2011). Hacia una metodología de la investigación contable. ***Ciencias Económicas*** (Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe), 1(14), 61-76.

Rabasedas M.L, Del Barco M.A y Jara Sarrúa L.A (2016). Análisis intersectorial de las memorias de sostenibilidad publicadas por empresas cotizadas en Argentina. Revista SaverEs, Vol 8, Num. 2 (2016) 133-160. https://doi.org/10.35305/s.v8i2.123

Rueda-Delgado, G. (2010). El papel de la contabilidad ante la actual realidad económica, social y política del país. Más allá de la convergencia de prácticas mundiales. ***Cuadernos de Contabilidad***. 11 (28): 149-169.

Sen, A. (1996). "Capacidad y bienestar" en NUSSBAUM, MARTHA y SEN, AMARTYA (COMPS.): en ***La calidad de vida.*** 54-83. México, FCE.

Tua Pereda, J (1983). Subprogramas de investigación en la emisión de principios contables. Revista Técnica Contable

Tua Pereda, J. (2004). Evolución y situación actual del pensamiento contable. ***Revista internacional Legis de con***tabilidad y Auditoría, 20, 43-128. http://201.234.78.173:8084/publindex/docs/articulos/1692-2913/27/104.pdf.

La tributación como herramienta de preservación del medio ambiente. Aplicación empírica en empresas de inversión en energía renovable: 2015 - 2021. Planteo proyecto de tesis

Taxation as a tool for environmental preservation. Empirical application in renewable energy investment companies: 2015-2021. I propose thesis Project

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61031

Lorena Almada
https://orcid.org/0000-0001-6416-909X
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística
Universidad Nacional de Rosario
lalmada@fcecon.unr.edu.ar
Rosario, Santa Fe, Argentina

Recibido:25/07/2022
Aceptado: 11/10/2022

Resumen

La ley 27.191 de Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía, se manifiesta como un instrumento disuasivo a los efectos del cumplimiento de las obligaciones ambientales que se reclama a las empresas, los ejes propuestos por la nueva ley que incidió en el proceso de toma de decisiones, incluyo importantes incentivos fiscales para los productores independientes de energía y para la cadena de valor de producción local, el objetivo del presente trabajo es analizar la conexión entre el esfuerzo ambiental de las organizaciones y la incidencia de los incentivos fiscales, para ello se utilizan los

creative commons

datos de las empresas adjudicatarias de la licitación del renovar durante 2015-2021 y se aplica el modelo logit de datos panel, así como el modelo EVA a los efectos de analizar si las empresas que invierten en pos del mediambiente, incrementan el valor de la empresa.

Palabras claves: Crecimiento económico sustentable. Incentivos fiscales. Energías renovables

Abstract

Law 27,191 of the National Promotion Regime for the use of Renewable Energy Sources, is manifested as a dissuasive instrument for the purposes of compliance with the environmental obligations that are claimed from companies, the axes proposed by the new law that affected the decision-making process, including important tax incentives for independent energy producers and for the value chain of local production, the objective of this paper is to analyze the connection between the environmental effort of organizations and the incidence of tax incentives, For this, the data of the companies awarded the tender for the renovation during 2015-2021 are used and the logit model of panel data is applied, as well as the EVA model for the purpose of analyzing whether the companies that invest in pursuit of the environment, increase the value of the company.

Keywords: Sustainable economic growth. Tax incentives. Renewable energy.

1. Presentación del tema

El concepto de desarrollo sostenible surge de un modelo de desarrollo económico que permite satisfacer las necesidades actuales, sin poner en peligro la satisfacción de las necesidades venideras (Informe Brundtland 1987).

Cada vez, el refuerzo del ejercicio del derecho de acceso a la justicia en temas ambientales y a principios como: quien contamina, paga, y el de responsabilidades comunes pero diferenciadas; ha permitido retomar los reclamos de los individuos por reforzar las sinergias entre los objetivos de desarrollo y el Cambio Climático como en el caso de la reducción del uso ineficiente de biomasa que contribuye al posterior control de inundaciones; los esfuerzos de sustitución de combustibles que pueden estar destinados a la generación de empleo.

No se trata solamente de la discusión de la valorización de las externalidades del Cambio Climático, lo que comprometerá al empresariado a tomar acciones precautorias sino las necesarias decisiones a largo plazo que puedan permitir al mundo empresarial identificar nuevas oportunidades de negocios y realizar la inversión actual acorde a las reducciones de los costos esperados de sus acciones hoy.

Es interesante entonces entender que se necesita que cada ente regulador nacional y las organizaciones globales que supervisan los bancos, los seguros, los mercados de valores, normas contables y de auditoría, las normas actuariales, entre otros puedan medir los compromisos específicos del sector privado para responder a los desafíos de la financiación verde.

La incongruencia de la economía de mercado con relación a la protección y mejora del entorno, en el sentido de que los daños producidos por la utilización indebida de los recursos naturales no son soportados por el agente contaminador, sino por la sociedad en su conjunto, -no recibiendo como contraprestación ningún tipo de compensación-, lleva, forzosamente, al intervencionismo público, en pos de la preservación del medio ambiente.

Para ello, como bien indican Galarza y Fraga (2009), el Estado debe evaluar la gama de instrumentos a los cuales puede recurrir, cuidando de no tornar inoperable la actividad empresarial, por un lado, y, por el otro, de proteger debidamente el medio ambiente.

Dentro de los mecanismos utilizados a nivel mundial, se destacan la regulación directa -basada en el esquema mandato-control-sanción- y las distintas categorías de instrumentos económicos ambientales.

Estos últimos "afectan los costos y los beneficios de las acciones alternativas abiertas a los agentes económicos, con la finalidad de influenciar en el comportamiento de un modo que sea favorable a la protección del ambiente. Pretenden incentivar la disminución de la contaminación a partir de la opción de costes; que se verifique un cambio en el comportamiento del agente económico que haga antieconómica la continuidad de su actividad negativa y le induzca a ir en otra dirección" (Garnica,

2005).

Dentro de las diferentes clases de instrumentos económicos, se observa en los últimos años una predominante tendencia internacional a recurrir a la implementación de tributos ecológicos, con miras a solucionar el flagelo en cuestión.

En general el esquema de reforma fiscal verde está basado en un potente y genérico impuesto de base energética, al que se adicionan otros tributos sobre contaminaciones, vertidos, envases, pesticidas y otros bienes (Fernández y Pérez, 2008).

Dentro de este proceso de sustitución de fuentes energéticas, abandono de las fuentes tradicionales de origen fósil (carbón, petróleo y gas), la política fiscal actuará estimulando las actividades alternativas, que son energías renovables y no contaminantes o, por lo menos, que provocan menos contaminación. Las energías alternativas son el biodiesel, energía eólica, energía solar, hidrógeno, biomasa, fuerza magnética y energías geotérmica y nuclear (Sanmartín Sobré, 2007).

Estas fuentes alternativas coexistirán con las fuentes tradicionales de energía que atento a la crisis energética a nivel mundial en el corto plazo deberán disminuir su consumo en pos del proceso de sustitución mencionado. En el contexto argentino a las fuentes tradicionales de energía se le aplican las normas tributarias: L. 23966, Cap. I, Título III (impuestos sobre los combustibles líquidos y el gas natural), L. 26028 (impuesto sobre la transferencia o importación del gasoil), L. 26181 (Fondo Hídrico de Infraestructura), L. 15336 y 24065 (Régimen de la energía eléctrica)-,

Además la ley 26190 (BO 6/12/2006) declaró de interés nacional la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energía renovables destinadas a la prestación del servicio público como así también la investigación para el desarrollo tecnológico y fabricación de equipos con esa finalidad , el 15 de octubre de 2015 se promulga la ley 27191, cuyo principal fin es incrementar la participación de las Energías Renovables (EERR) en la matriz energética eléctrica en nuestro país, al establecer la obligatoriedad de que a diciembre de 2017 el 8% de la demanda eléctrica total provenga de este tipo de recurso hasta llegar al 20% en el año 2025.

El objetivo de avanzar en una matriz energética más diversificada utilizando la mayor multiplicidad de recursos disponibles, renovables y no renovables, buscando el equilibrio entre costo, seguridad de suministro y disminución de emisiones GEI, fue uno de los objetivos centrales de la ley.

En esta línea, en el año 2016, mediante ley 27270, Argentina ratifica el Acuerdo de París, por el cual se compromete a desarrollar un plan a largo plazo para transformar su economía, prepararse para los impactos que el cambio climático pueda provocar y darle soporte a los más vulnerables. Los gobiernos deben revisar sus políticas energéticas y fomentar las energías renovables, deteniendo la financiación a los combustibles fósiles y la deforestación.

De esta forma Argentina no solo es uno de los 195 países que firmó el acuerdo de París, sino que declaró el año 2017 como el año de las energías renovables.

El Gobierno Nacional puso en funciones la Ley 27.191 de Régimen de Fomento

Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía, mediante la Resolución del Ministerio de Energía y Minería N° 136/2016, que instruyó a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA) a realizar la Convocatoria Abierta Nacional e Internacional "Programa RenovAr Ronda 1" para la calificación y eventual adjudicación de ofertas para la celebración de Contratos de Abastecimiento de energía eléctrica generada a partir de fuentes renovables, con el fin de aumentar la participación de las fuentes renovables de energía en la matriz energética del país conforme lo prescripto por las Leyes N 26.190 y N° 27.191 y los Decretos N° 531/2016 y 882/2016.

La nueva regulación, se manifiesta como un instrumento disuasivo a los efectos del cumplimiento de las obligaciones ambientales que se reclama a las empresas, los ejes propuestos por la nueva ley que incidió en el proceso de toma de decisiones, resumidamente, son los siguientes: a) Revisión completa del marco regulatorio de EERR; b) Metas nacionales obligatorias para el 100% de la demanda, con objetivos de 8% para 2018 y 20% para 2025; c) Mejoras en el marco regulatorio: Mecanismos de contratación y reglas de mercado competitivas y transparentes; d) Pass-through obligatorio del costo de los contratos PPA a los usuarios finales; e) Fondo fiduciario específico del sector para proveer garantías de pago de los PPA y otorgar financiamiento a los proyectos (FODER). F) Importantes incentivos fiscales para los productores independientes de energía y para la cadena de valor de producción local. Estos incentivos fiscales consisten en la devolución anticipada del IVA, amortización acelerada en el impuesto a las ganancias, extensión a diez años de la compensación de los quebrantos previsto en el segundo párrafo del art. 19 de la ley de impuesto a las ganancias, beneficios en impuesto a la ganancia mínima presunta, deducción de la carga financiera del pasivo financiero para sociedad que se encuentra en estado de disolución, exención del impuesto sobre la distribución de dividendos o utilidades, certificados de crédito fiscal, líneas de crédito, exención de derechos de importación, entre otros.

La primera licitación se realizó el 3° trimestre de 2016 llamada Renovar 1. Se adjudicaron 1.141,96 MW de potencia en generación renovable distribuidos en 29 proyectos. Se realizó una ampliación de la licitación para el primer trimestre de 2017, denominada Renovar 1.5. Se adjudicaron 1.281,53 MW de potencia en generación renovable distribuidos en 30 proyectos. A fines del 2017 se realizó Renovar 2. Se adjudicaron 2.043,01 MW de potencia en generación renovable distribuidos en 88 proyectos. De esta forma, se adicionaron 4.466,5 MW de capacidad instalada renovable entre los años 2016- 2018, sumando 147 proyectos distribuidos a lo largo de todo el país.

El gran interés en el país quedó demostrado no solo por estas adjudicaciones, sino

por el total de ofertas recibidas que superaron los 6200 MW1 , solo en la primera ronda licitatoria.

Los procesos licitatorios Renovar, dejan en claro que Argentina recién está llegando a la mitad de sus necesidades energéticas previstas para el año 2025, por ello los resultados de este trabajo permitirán evaluar próximos cursos de acción a las empresas del sector.

2. Problema de investigación

El mercado, desde el punto de vista de la teoría económica, enfrenta a productores y consumidores de esta generación, no teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones futuras; se debe establecer una solidaridad intergeneracional en la cual no se den esfuerzos egoístas en el mercado sino solidarios. Desde esta perspectiva, las empresas no pueden quedar aisladas en el tratamiento de estos temas, más aun considerando que los procesos productivos de las mismas son uno de los principales causantes del deterioro del medio ambiente.

La influencia que han logrado establecer los stakeholders ha permitido señalarlos como una nueva forma de regulación, que se manifiesta como instrumento disuasivo, y que ha resultado ser muy efectiva para los efectos del cumplimiento de sus obligaciones ambientales y del rol social que se reclama a las empresas, pues se busca que estas internalicen la preocupación y la responsabilidad ambiental social en el proceso de la toma de decisiones, presionándolas o persuadiéndolas directa o indirectamente (OECD, 1991).

Las inversiones ambientales son riesgosas, ya que "hay pocas razones para creer que esta inversión resultará en mayores ganancias a corto plazo" (Hart, 1995). De hecho, aunque existe evidencia empírica de que un buen desempeño ambiental mejora el desempeño económico a largo plazo (King y Lenox, 2002), los estudios también han demostrado que el desempeño ambiental puede perjudicar los resultados financieros, especialmente a corto plazo (Sarkis y Cordeiro, 2001). Por tanto, como menciona Cortes et al. (2007) el hecho de que se adopte una actitud pasiva y acomodaticia o una proactiva y emprendedora, depende, entre otros factores, del sector en que realice su actividad (Bowen, 2000; Brunnermeier y Levinson, 2004) y de la actuación de los stakeholders (Zutshi y Sohal, 2003; Sharma y Henriques, 2005). Es decir, las prácticas medioambientales que adopta una determinada empresa deben ser apropiadas a sus circunstancias particulares. Por tanto, en la medida en que cada sector, e incluso cada empresa, es distinta de las demás, es necesario realizar un análisis sectorial.

En este sentido con relación a las empresas adjudicatarias del plan Renovar, cabe destacar que las plantas de energía renovable, alivian la carga y el transporte de energía a determinados nodos durante los momentos en los que hay presencia de

1 https://www.pwc.com.ar/es/publicaciones/renovar2-energias-renovables-en-argentina.html

energía primaria (sol y viento) normalmente durante el día, pero en la noche, la capacidad que necesita el Distribuidor para abastecer su demanda, se mantiene como la situación que tiene actualmente.

Los mayores ganadores de las licitaciones de energía renovable hasta la fecha, en su gran mayoría, fueron las mismas empresas que son dueñas de ambas tecnologías (convencional y renovable), obteniendo un mayor beneficio económico en forma horaria, puesto que ahora pueden almacenar el combustible durante las horas diarias, en las que participan con energía primaria renovable, y el producto equivalente almacenado en combustibles la ponen a disposición en horarios nocturnos, de mayor precio, en donde la participación de renovables es minoritaria.

En relación a la conexión entre la protección ambiental y la obtención de ventajas competitivas, a partir del trabajo de Hart (1995) esta línea se ha desarrollado de forma extensa. La gestión ambiental representa un cambio organizacional y supone la realización de un esfuerzo importante para las empresas por autorregularse y definir un conjunto de políticas, objetivos, estrategias y procedimientos administrativos para mejorar el rendimiento ambiental (Coglianese y Nash, 2001). La complejidad de estos cambios también se ha asociado en la literatura a la necesidad de desarrollar un conjunto de capacidades, tales como la integración de los «grupos de interés» o el aprendizaje organizativo (Sharma y Vredenburg, 1998; Aragón Correa y Sharma, 2003) pero actual- mente, sigue existiendo un conflicto importante en torno a las consecuencias sobre el rendimiento económico del desarrollo en las empresas de las prácticas de protección ambiental (Cordeiro y Sarkis, 2008). Dentro de estos aspectos, la importancia de que los datos económicos de las empresas «legitimen» determinadas actuaciones es una cuestión asumida en la literatura de dirección de empresas (Onkila, 2008) y su relevancia es todavía mayor en aquellos casos, donde la incertidumbre o el carácter innovador de las iniciativas no permita tener una estimación cierta del efecto sobre el rendimiento de estas actividades. Así nos preguntamos:

¿Como medimos la sensibilidad de los incentivos fiscales al cambio de las variables empresariales?

¿A mayor incentivo, debería obtenerse mayor rentabilidad e inversión?

¿El nivel de endeudamiento repercute en el beneficio de las empresas estudiadas?

¿Realizar inversión ambiental implicó revalorizar la empresa y por tanto una oportunidad competitiva?

3. Objetivos

GENERAL

Analizar la incidencia de los incentivos fiscales en las organizaciones que preservan el medioambiente.

ESPECIFICOS

* Analizar la incidencia en la tributación empresarial, y más concretamente, los efectos que sobre la presión fiscal de las compañías ha tenido la inclusión de un régimen especial de incentivos fiscales para la inversión en energía renovable.

* Medir la sensibilidad de los incentivos fiscales al cambio de las variables empresariales, relacionando el tipo impositivo efectivo soportado, antes y después de la inversión en bienes de capital.

* Establecer si las empresas que invierten en la preservación del medio ambiente en forma generalizada, incrementan su valor empresa.

4) Justificación

A raíz de estas ideas, el objetivo de este estudio se centra en detectar la incidencia que el estado, como stakeholders ha ejercido como oportunidad de negocio para la organización, así como el grado de cooperación existente entre la empresa y estos grupos.

De esta forma, el trabajo contribuirá en los siguientes aspectos:

Sociales: La importancia de los temas medioambientales en la sociedad actual es cada vez mayor desde el punto de vista del consumidor, la legislación, los gobiernos y también desde el enfoque de empresa (Wagner, 2007). Argentina recién está llegando a la mitad de sus necesidades energéticas previstas para el año 2025, por ello los resultados de este trabajo permitirán evaluar próximos cursos de acción a las empresas del sector y servirán de referencia para que los directivos conozcan la prioridad, relevancia e importancia de los stakeholders dentro del conjunto de contingencias externas al que tienen que enfrentarse para desarrollar sus estrategias medioambientales.

La teoría de la legitimidad partiendo de la idea de los contratos sociales entre la empresa y la sociedad, asume que la supervivencia de la organización y su crecimiento depende de su habilidad para conseguir los objetivos deseables desde un punto de vista económico, social y político (Magness, 2006). Dentro de estos aspectos, la importancia de que los datos económicos de las empresas «legitimen» determinadas actuaciones es una cuestión asumida en la literatura de dirección de empresas (Onkila, 2008) y su relevancia es todavía mayor en aquellos casos, donde la incertidumbre o el carácter innovador de las iniciativas no permita tener una estimación cierta del efecto sobre el rendimiento de estas actividades.

Académicos: Se busca analizar la variable stakeholders como un factor del entorno que incide sobre la actitud del directivo del medio ambiente como oportunidad competitiva. Para ello, se destaca la presión ejercida por estos colectivos; así como el grado de cooperación existente entre la empresa y estos grupos. La principal aportación que pretende hacer este trabajo es demostrar como la decisión de implementar incentivos fiscales puede modificar la matriz energética de un país, al

incentivar a tomar decisiones de inversión ambiental en las empresas, y a su vez, las consecuencias de tales decisiones.

5) Marco teórico e Hipótesis

Ya en 1937, Ronald Coase se hacía una pregunta fundamental: ¿Por qué existen las firmas? De acuerdo a Coase, la firma existe por su habilidad para economizar en ciertos costos del uso del mercado y, por lo tanto, la organización de determinada actividad económica se realizará dentro de una firma si los costos de coordinar la producción dentro de ella son menores que los costos en que se tendría que incurrir si se compra el insumo a través del mercado.

Buena parte de la literatura posterior al trabajo de Coase intenta identificar los costos de transacción, de utilizar el mercado, y los costos de coordinación, de producir internamente.

Una importante enseñanza que arroja el análisis de los distintos enfoques para la administración estratégica de empresas es el de la importancia de la complementariedad entre las actividades o activos de la empresa en la determinación de sus límites. Así, prácticamente todos los enfoques coinciden en que conviene más extender los límites de la firma en la medida que las actividades o activos hacia los que se integraría sean complementarios con las actividades actuales de la empresa (Tarziján, 2003).

La teoría de la firma basada en los costos de transacción (Williamson 1975, 1985, y Klein et al., 1978) introduce nuevos elementos a la teoría original de Coase (1937). Así es como mientras Coase se ocupaba de los costos de transacción que surgen ex ante, tales como los de búsqueda de la contraparte y de la negociación de los contratos, estos autores se enfocaron en los costos de transacción que surgen ex post, producto de la dificultad de firmar contratos completos y de obligar al cumplimiento de cualquier tipo de contrato.

Cada estructura de gobernación (y contratación) genera costos de distinta índole: ex ante o ex post. Los primeros se relacionan con la redacción, la negociación y la elaboración de salvaguardas del acuerdo. Los segundos, los costos ex post, derivan de la mala adaptación; del regateo que resulta de alineaciones incorrectas; del establecimiento y administración de disputas legales y del aseguramiento de compromisos (Williamson, 1985).

Dos conceptos fundamentales para la teoría de la firma basada en los costos de transacción son los de especificidad de los activos y los del oportunismo. El intercambio en el que hay una alta especificidad de activos de por medio es el que causa problemas en la contratación. Dada la racionalidad limitada y el oportunismo de los agentes, en este caso se optará por estructuras bilaterales de gobierno o por la integración vertical (Williamson, 1985; García, et al., 2004; Taboada, 2007a; Williamson, 2010). Es decir, cuando en la inversión está involucrado un comprador C y un vendedor S, las cuasirrentas totales creadas por esta relación son iguales a

V – VC – VS, donde V es el valor presente de la inversión controlada conjuntamente por ambas partes en una relación continua y VC y VS son los valores de la inversión controlada individualmente, en el caso de que el comprador y el vendedor estén separados. Por ejemplo, si una de las partes es dueña de una planta generadora de electricidad y la otra parte es dueña de una mina que requiere electricidad para operar, entonces la relación entre ambas partes generará cuasirrentas si es que el valor de la mina y la generadora eléctrica, operadas en conjunto, genera un mayor valor que la suma del valor que genera la mina y la generadora de electricidad operadas independientemente.

De acuerdo a lo comentado, el control de los activos por un único propietario es considerado como un método específico para reducir el impacto y alcance de un comportamiento oportunístico que genere el desarrollo de este tipo de actividades.

Al proceso de la licitación y sus consecuencias en la subcontratación de largo plazo se le denomina la gran transformación y da lugar al problema de números pequeños. Ese proceso supone que cuando una firma hace una licitación para llevar a cabo una transacción, pueden concursar múltiples proveedores ("A", "B", "C", etc.,) y ésta optará por aquel que garantice menores costos de transacción (por ejemplo "B"), durante un período determinado. La dificultad principal no solamente se relaciona con el nivel de las inversiones en activos específicos o su durabilidad, sino también con la movilidad de dichas inversiones y las necesidades de adaptación que tenga la empresa frente a los cambios tecnológicos y el mercado (Williamson, 1985). La situación de números pequeños es un ejemplo de la importancia que tiene la brecha de dependencia o el patrón histórico (path dependence) en los costos de transacción y permite explicar por qué hay una diferencia de fortalezas y debilidades entre las distintas estructuras de gobernabilidad (Williamson, 1993).

Seguidamente, la teoría de los derechos de propiedad extiende la aplicación y alcance de la teoría de la firma basada en los costos de transacción (Coase, 1937; Williamson, 1975, 1988, 1985). Esta literatura, que comienza con Grossman y Hart (1986), Hart y Moore (1990) y Hart (1995), parte de la premisa de que la propiedad de un activo otorga el control sobre los flujos residuales que éste genere, lo que incentiva a su dueño a esforzarse para destinar el activo hacia aquellas actividades que maximicen su valor. La idea detrás de lo anterior es que el dueño del activo, al recibir los flujos residuales que éste genere, es el que tiene los incentivos para darle un mejor uso, por lo que la firma que posea dicha propiedad será aquella que tenga el potencial de obtener el mayor excedente por su utilización y control.

Así, los activos que sean altamente complementarios debiesen estar bajo una propiedad común, Joskow (1985) provee un muy buen ejemplo acerca de los arreglos contractuales entre empresas generadoras de electricidad que se ubican cerca de las minas de carbón, donde se tienden a confirmar las teorías de la firma basadas en los derechos de propiedad, mientras que los activos independientes debiesen ser de propiedad de distintas firmas.

Por otra parte, Harte y otros (1991) hallaron que la cantidad de inversiones se había cuadruplicado en un período de 5 años ligando este hecho al creciente interés por el «ambientalismo". También existen trabajos que han argumentado que la emisión de información medioambiental reduce los costes de agencia (Ness y Mirza, 1991) o incluso que responde a un intento de legitimar un sistema capitalista contradictorio en sí mismo y/o la actuación de las instituciones que cobija (ver por ejemplo Lehman, 1999; Gray et al., 1995a).

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de las motivaciones enunciadas con anterioridad, no parece extraño comprobar que también ha sido amplia la variedad de marcos teóricos utilizados para avalarlas. Se ha apelado a la teoría de la utilidad de la información en la toma de decisiones (Belkaoui, 1984; Chenall y Juchau 1977; Firth 1978, 1979, 1984), a la teoría de la agencia (Ness y Mirza, 1991), a la teoría positiva de la contabilidad (Belkaoui y Karpik, 1989), a la teoría de los stakeholders (Ullmann, 1985; Roberts, 1992), a la teoría de la economía política (Buhr, 1998), o a la teoría de la legitimación (Lewis et al., 1984; Gray et al., 1995a; Deegan y Rankin, 1996; O'Donovan, 2002; Milne y Patten, 2002).

A raíz de estas ideas, el objetivo de este estudio se centra, por un lado, en detectar los stakeholders que ejercen una mayor presión sobre la organización, así como el grado de cooperación existente entre la empresa y estos grupos. Por otro lado, responder a la siguiente pregunta: ¿cómo incide, y de qué forma, la actuación de los stakeholders sobre la actitud del directivo del medio ambiente como oportunidad competitiva en diferentes sectores? En el contexto argentino, ¿el marco regulatorio de la ley 27191 se manifiesta como un instrumento disuasivo a los efectos del cumplimiento de las obligaciones ambientales que se reclama a las empresas?

Freeman (1984, p. 46) definió a los stakeholders como: "Cualquier grupo o individuo que pueda afectar o ser afectado por el logro de los propósitos de una corporación". Posteriormente, Stoner y Freeman (1994) presentan un modelo ampliado que considera un grupo mayor y estratificado de grupos de interés que "afectan o son afectados". Como consecuencia de ello, a efectos de realizar una reclasificación de los grupos de interés, se los aglutina para realizar diferentes explicaciones sobre su forma de actuación y su gestión (Donaldson y Preston, 1995).

La complejidad de estos cambios se ha asociado a la necesidad de desarrollar un conjunto de capacidades, tales como la integración de los «grupos de interés» o el aprendizaje organizativo, pero actualmente, sigue existiendo un conflicto importante en torno a las consecuencias sobre el rendimiento económico.

En este caso, el directivo percibe que el medio ambiente no es un freno al crecimiento, ni una moda temporal que sólo se adopta en épocas de bonanza económica, sino un medio para aumentar la eficiencia (Nijkamp et al. 1999) y mejorar su reputación o su importancia en el mercado; a la vez que considera que el cuidado del medio ambiente no es más que una forma de alcanzar legitimidad dentro del entorno, comunidad o sector (Shen, 1995; Clements, 1996) que puede incrementar las fuentes potenciales

de ventaja competitiva.

En este escenario es que buscamos medir la decisión de los directivos de las empresas beneficiarias de estas adjudicaciones, y como a partir de las acciones los stakeholders (en este caso en particular, el Estado nacional argentino) se constituyen como un elemento condicionante del beneficio económico de estas empresas. Por lo tanto, para motivar a los directores ejecutivos a mejorar el desempeño ambiental, el sistema de incentivos implementado por el gobierno debería recompensar la evidencia de las estrategias ambientales con beneficios potencialmente altos, aunque inciertos.

El modelo teórico planteado trata de medir el impacto de los incentivos fiscales en las decisiones empresariales.

Las empresas analizadas realizaron inversiones en equipos e instalaciones relacionadas con el control de la contaminación medioambiental, es decir, existe inversión medioambiental para la generación de energía renovable. Lo que buscamos demostrar es que dichas inversiones fueron producto de los incentivos fiscales que la normativa prevé.

Para relacionar los incentivos fiscales y al cambio de las variables empresariales, utilizamos como subrogado de los incentivos fiscales al tipo impositivo efectivo medio con la estructura económica y financiera de la empresa, con su rentabilidad, su tamaño, su política de inversión y con el tipo de actividad que realiza la empresa. De esta forma formulamos las siguientes hipótesis:

Hº1) La inversión mediambiental está relacionada positivamente con los incentivos fiscales

La intensidad de capital introduce en el estudio la composición del Activo de la empresa como posible variable explicativa de la tributación efectiva. Indica la proporción del Activo Total que representa el Inmovilizado Neto y su inclusión en este género de estudios es, prácticamente, unánime. Investigadores como Stickney y McGee (1982), Porcano (1986), Gupta y Newberry (1997), Jacobs y Spengel (2000), Fernández Rodríguez (2001) y Derashid y Zhang (2003) han considerado este indicador.

Desde el punto de vista de las investigaciones sobre tributación efectiva, su importancia se deriva de la tradicional utilización de las deducciones fiscales por inversiones en Activos Fijos productivos como instrumento de política económica, tanto en España como en el resto de los países industrializados. Así pues, en presencia de este tipo de incentivos, cabe suponer que las empresas más intensivas en capital deberían ver mejorado su tipo impositivo efectivo (Molina Llopis 2003).

Hº2) El endeudamiento está relacionado negativamente con los incentivos fiscales.

Una revisión de la literatura económica permite encontrar numerosos estudios (Modigliani y Miller,

1958; Fernández Rodríguez (2001) y Derashid y Zhang (2003), entre otros) que analizan la estructura financiera de las compañías desde distintos puntos de vista, en nuestro caso, considerando que parte de la deuda se destina a la financiación de activos inmovilizados, la presencia de las deducciones por inversiones podría ser determinante para inducir una relación inversa entre el nivel de endeudamiento de la sociedad y la presión fiscal que soporta, con independencia del indicador elegido para medirla.

Hº3) La rentabilidad está relacionada con los incentivos fiscales

La necesidad de considerar la Rentabilidad como un factor determinante en el estudio de la tributación efectiva de las compañías ha sido argumentada por autores como Spooner (1986), Wilkie (1988), Shevlin y Porter (1992) o Jacobs y Spengel (2000), entre otros.

El planteamiento básico es, en términos generales, coincidente. Las empresas más rentables son las que tienen mayores beneficios y, por tanto, deben soportar una mayor carga fiscal, aunque en este caso dada la financiación a tipos de interés reducido para la inversión en bienes de capital, las sociedades con mayor endeudamiento pueden obtener una rentabilidad superior para sus capitales propios o incluso por los beneficios fiscales soportar tipos efectivos menores, por lo que el endeudamiento presentaría una relación inversa con los incentivos fiscales. Por tanto, respecto a la rentabilidad, el sentido de la relación es incierto y por ello formulamos una hipótesis no direccionada.

Hº4) El tamaño de la empresa está relacionado con la carga tributaria soportada.

El tamaño es una de las variables más utilizadas en las investigaciones sobre temas empresariales. Su inclusión en el estudio es casi obligada con independencia de los objetivos finales perseguidos. La razón fundamental es que, en el campo de los negocios, la dimensión de la compañía suele determinar su posición en el mercado de manera que, aunque la cuestión analizada no esté directamente relacionada con este atributo, un tamaño proporcionalmente mayor confiere una capacidad de negociación superior y, por tanto, una posición dominante sobre otros agentes económicos. Por otro lado, en el área de estudio de la tributación efectiva en particular, numerosos investigadores han obtenido evidencia de la hipótesis de los costes políticos y sus efectos sobre la relación tamaño–presión fiscal (Molina Llopis 2003).

Así a partir de las hipótesis enunciadas podemos enunciar la siguiente relación:

Donde IF son los incentivos fiscales

6) Metodología

6.1 Enfoque y tipo de investigación

El tipo de investigación que se desarrolla se define como correlacional, no experimental, longitudinal para un intervalo temporal de observación de 7 años (2015-2021), de las empresas de la muestra. El período elegido se corresponde con los períodos previos y posteriores a la inversión energía renovables, como resultado del régimen de incentivos previstos en la ley 27191.

6.2 Población y muestra

En la fase exploratoria hemos observado que 90 son las empresas ganadoras del proceso licitatorio Renovar Ronda 1 y 1.5 y 2[2], con 29, 30 y 88 proyectos adjudicados respectivamente, distribuidos a lo largo de todo el país, que incluyen proyectos de potencia alternativa en energía solar la cual representa un 35% de potencia sobre el total licitado, eólica 62%, biogás 1%, biomasa 1% y en pequeños aprovechamientos hidroeléctricos 1%. Se han excluido del análisis a las empresas: a) con participación estatal, a las cooperativas por las particularidades de su forma jurídica, y b) a las que participaron de la licitación de energías renovables distintas a la eólica y/o solar.

De esta forma nuestro análisis comprende a las 36 empresas que invirtieron en energía eólica y/o solar, con información disponible para todo el período analizado. La generación de energía solar y/o eólica comparten el mismo marco regulatorio, permitiendo un análisis conjunto de las empresas que la produzcan.

6.3 Variables o categorías de análisis

Hemos enunciado las siguientes hipótesis referidas a la relación entre los incentivos fiscales y determinadas variables financieras. Dichas hipótesis son:

Hº1) La inversión mediambiental está relacionada positivamente con los incentivos fiscales

Hº2) El endeudamiento está relacionado negativamente con los incentivos fiscales.

Hº3) La rentabilidad está relacionada con los incentivos fiscales

Hº4) El tamaño de la empresa está relacionado con la carga tributaria soportada.

Para la contrastación de las mismas proponemos el siguiente modelo regresión lineal simple:

A) VARIABLE DEPENDIENTE

Los incentivos fiscales no es un aspecto que pueda ser observado directamente y por ello hemos definido al Tipo Impositivo Medio (TIE) como la medida de estos incentivos fiscales.

La existencia o no de incentivos fiscales se ve reflejado en la variación de la presión fiscal soportada por la empresa. De esta forma definiremos a la variable Tipo

2 https://cammesaweb.cammesa.com/?wpdmdl=35072

Impositivo Efectivo (TIE) para medir los incentivos fiscales.

El TIE se ha utilizado en numerosas investigaciones, jugando un importante papel en el diseño de las políticas fiscales empresariales y de la propia legislación tributaria (Callihan, 1994, p. 1), siendo el indicador para medir, a posteriori, la presión fiscal soportada por las empresas. Así su variación en el tiempo evidenciará la incidencia de los incentivos fiscales.

Esta proliferación de trabajos ha dado lugar a la aparición de múltiples definiciones de Tipo Impositivo Efectivo. Sin embargo, como indican Giannini y Maggiulli (2002, p. 4), "la existencia de diferentes indicadores no es, per se, un defecto de esta clase de estudios, simplemente refleja el hecho de que cada indicador mide diferentes cosas".

En este trabajo utilizaremos tres tipos impositivos medios. El primero, siguiendo el modelo empleado por Gupta y Newberry (1992), Fernández Rodríguez (2001) en sus trabajos centrados en analizar los efectos sobre la carga fiscal de los cambios en la normativa tributaria y Wang (1991) sobre su trabajo dedicado a determinar las principales variables económico-financieras que inciden sobre la tributación efectiva.

Para el segundo tipo impositivo tomamos el modelo de Molina Llopis (2003) ya que como señala el autor, la posibilidad de amortizar aceleradamente debería incrementar la diferencia entre el EBITDA y el resultado que sirve como base para el cálculo del impuesto devengado, ya que la práctica contable tiende a evitar la aparición de diferencias temporales trasladando a la Contabilidad los criterios fiscales de amortización, sin embargo, esta circunstancia coincide con la baja tasa de interés para financiar estos proyectos que, a su vez, ha provocado una reducción en la cuantía de los costes financieros soportados por las empresas, lo que podría contrarrestar el efecto de las amortizaciones incrementando los valores del indicador.

En consecuencia, el comportamiento del TIE2 en los años posteriores a la inversión ambiental dependerá no sólo de los incentivos fiscales, sino también del grado de aplicación del método del efecto impositivo en lo relativo a los criterios de amortización y del impacto que la reducción del precio del dinero haya tenido sobre las cuentas de resultados de las empresas.

A nivel comparativo, dado que ambos indicadores comparten numerador y que el denominador del TIE2 debería, en buena lógica económica, ser muy superior al del TIE1; esperamos una notable diferencia entre ambas variables con valores muy superiores para el TIE1.

Por último, aplicamos el modelo de Buijink et al. (2002) para la determinación del TIE Medio que relaciona el "Gasto por Impuesto" con las "Ventas Netas" o los "Ingresos Totales".

En principio, atendiendo a los objetivos de la ley 27191 cabría esperar que todos los indicadores presenten valores inferiores a partir de la inversión ambiental, debemos recordar que la mayor parte de los supuestos incentivos fiscales son amortizaciones aceleradas y, por tanto, únicamente representan un diferimiento en el pago del impuesto. Por su parte, la exención por reinversión de los beneficios obtenidos

en la venta de inmovilizado por un régimen de imputación diferida basado en la amortización acelerada del bien en que se materializa la reinversión, así como la devolución anticipada de IVA y el resto de los beneficios deberían tener impacto generando una disminución de la tributación efectiva media.

En concreto, cuando se considera una inversión en un bien de activo fijo, hay que tener en cuenta que: a) El ahorro impositivo por depreciación va a ser la amortización fiscal, que no tiene por qué coincidir con la depreciación económica o contable, b) Habrá que recoger los ahorros generados por los incentivos fiscales a la inversión (créditos fiscales) y c) Solamente se podrán deducir los gastos financieros por capitales ajenos, sin considerar el coste de oportunidad de los fondos propios de la empresa, por lo que cobra gran relevancia la forma en que se financiará la inversión. Por tanto, entendemos que con los TIE medios elegidos, mediremos la presión fiscal empresarial, a los fines de establecer comparaciones entre empresas, así como entre los distintos regímenes tributarios.

Para el análisis de las relaciones que puedan explicar su cuantía y evolución, se ha considerado la repercusión tanto de aspectos de índole cuantitativa como cualitativa, a través de la definición de variables continuas y dummy.

B) VARIABLES EXPLICATIVAS

A los fines de contrastar las hipótesis enunciadas hemos definido las siguientes variables explicativas

Inversión medioambiental

Hemos definido la variable Política de Inversión (PI) como la relación entre:

Endeudamiento

Definimos la variable Estructura Financiera (EF) como la relación entre:

Rentabilidad

Para la Rentabilidad hemos definido la variable ROA

Tamaño

Con respecto al Tamaño hemos definido la variable Total de los activos

Tipo de generación de energía:

Además, hemos considerado como variable de control al Tipo de Actividad, considerando si la empresa desarrolla o no generación de energía convencional. Así definimos la variable que tomará valor 1 si genera energía convencional, y valor 0 si no genera energía convencional.

Esta variable pretende captar que ocurre con TIE medio según el tipo de actividad

complementaria que realicen.

En el siguiente cuadro se presenta la definición de las variables dependientes y de las variables independientes.

	Variable dependiente: INCENTIVOS FISCALES
TIM1	N: Impuesto Total sobre Beneficios Pagado (Gasto)
	D: Beneficio Contable antes de Impuestos
TIM2	N: Impuesto Total sobre Beneficios Pagado (Gasto)
	D: Ganacias (resultados) antes de intereses, impuestos y amortizaciones. EBITDA
TIM3	N: Impuesto Total sobre Beneficios Pagado (Gasto)
	D: Ingresos Totales
	Variables independientes
INVERSIÓN MEDIOAMBIENTAL	POLÍTICA DE INVERSIÓN (Activo Fijo Material/Total Activo)
ENDEUDAMIENTO	ESTRUCTURA FINANCIERA (Fondos Ajenos/Activo Total)
RENTABILIDAD	ROA (Beneficio antes de impuesto/ Activo Total)
TAMAÑO	TAMAÑO: logaritmo del activo total
TIPO DE GENERACIÓN DE ENERGÍA	dummy que capta si la empresa desarrolla act. en energía convencional

Así a partir de la definición de las variables dependientes e independientes, el modelo de regresión lineal simple propuesto queda expresado de la siguiente forma

6.4 Tipos de fuentes y técnicas a utilizar para la recolección de datos;

La investigación es de tipo cuantitativo y longitudinal. La información ha sido obtenida de los reportes públicos de las empresas de la muestra, que integran el mercado a término a través de los denominados contratos de abastecimiento de energía renovable, que se conocen en el mercado por las siglas PPA haciendo referencia a los términos en inglés: Power Purchase Agreements por un período de 7 años (2015-2021).

Los datos serán extraídos de los estados financieros por empresa y por año y serán procesados en planillas Excel a los efectos de poder, una vez obtenidos los datos, proceder a aplicar el modelo.

6.5. Plan de análisis de datos

Para contrastar las relaciones planteadas en las hipótesis 2 a 5 en torno a los factores condicionantes de TIE medio se correrá una regresión lineal simple al conjunto de observaciones año-empresa que configuran la muestra, cuyos resultados

serán mostrados en una tabla que releve las estimaciones del modelo a lo largo de los períodos estudiados.

7) Factibilidad

El trabajo es factible, toda vez que previamente se realizó el relevamiento de las empresas y los datos publicados de la muestra. Los estados financieros se hallan publicados en las páginas web de las empresas y en otros casos en la Comisión Nacional de Valores. Por tanto, se cuenta con el acceso a los datos en función a lo planteado en este proyecto.

Se dispone además de los programas estadísticos requeridos para el análisis de datos y de accesibilidad a distintas bibliotecas electrónicas, en especial, la Biblioteca de la FCEyE de la Universidad Nacional de Rosario.

Otro punto a señalar, en apoyo a la factibilidad de realización de este proyecto, son los antecedentes de la doctoranda en el desarrollo de actividades de investigación en el marco de Proyectos de Investigación acreditados referidos a temáticas vinculadas a la de la tesis propuesta, que han dado lugar a diferentes trabajos que han sido publicados en revistas y en actas de eventos científicos.

8) Referencias Bibliográficas

Aragón Correa, J.A., Sharma, S., (2003), A Contingent Resource-Based View Of Proactive Corporate Environmental Strategy. Academy Of Management Review 28, 71– 88.

Belkaoui, A. (1984), Socio-economic Accounting. Quorum Books. Connecticut.

Belkaoui, A. y Karpik, P.G. (1989), "Determinants of the corporate decision to disclose social information", Accounting, Auditing & Accountability, Journal, 2:1, p.p. 36-51.

Bowen, F.E. (2000), "Environmental visibility: a trigger of green organizational response?", Business Strategy and the Environment, vol. 9, núm. 2, pp. 92-107.

Brunnermeier, S.B.; Levinson, A. (2004), "Examining the evidence on environmental regulations and industry location", Journal of Environment & Development, vol. 13, núm. 1, pp. 6-41.

Buhr, N. (1998), "Environmental performance, legislation and annual report disclosure: the case of acid rain and Falconbridge", Accounting, Auditing & Accountability Journal, 11:2, p.p. 163 - 90.

Buijink, W., Janssen, B. y Schols, Y. (2002), "Evidence of the effect of domicile on corporate average effective tax rates in the European Union". Journal of International Accounting, Auditing & Taxation, nº. 11, pp. 115-130.

Callihan, D.S. (1994), "Corporate Effective Tax Rates: A synthesis of the literature". Journal of Accounting Literature, nº. 13, pp. 1-43.

Chenall, R.H. y Juchau, R. (1977), "Investor information needs: an Australian study", Accounting and Business Research, 26, primavera, p.p. 111- 119.

Clements, R. (1996), Complete guide to ISO 14001, Hardcover, USA

Coase, R. (1937), "The Nature of the Firm", Economic, 4: 386-405

Coglianese C. y Nash J. (2001), Bolstering private-sector environment management. Issues in Science and Technology [Online]. Available: http://www.issues.org/17.3/coglianese.htm [accedido 8/08/2009).

Cordeiro, J., Sarkis, J. (2008), Does explicit contracting effectively link CEO compen- sation to environmental performance? Business Strategy the Environment 17, 304–317.

Cortés, E; López Gamero, MD; Molina Azorín, J. (2007), Los stakeholders y la actitud medioambiental de los directivos. Un estudio QUAL/QUAN, XX Congreso anual de AEDEM, Vol. 1 (Ponencias), pág. 47

Deegan C. y Ranking, M (1996), "Do australian companies report environmental news objectively? An analysis of environmental protection authority", Accounting, Auditing and Accountability Journal, 9:2, p.p. 50-67.

Derashid, C. y Zhang, H. (2003), "Effective tax rates and the "industrial policy" hypothesis: evidence from Malaysia". Journal of International Accounting, Auditing & Taxation, Vol. 12, nº. 1, pp. 45-62.

Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995), The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. Academy of management Review, 20 (1), 65-91.

Fernández Rodríguez, M.E. (2001), La reforma del Impuesto sobre Sociedades a través de las diferencias Contabilidad versus Fiscalidad y su incidencia en el Tipo Impositivo Efectivo. Tesis Doctoral. Universidad de Oviedo.

Fernández, L. (Director) y Pérez, D. (Investigador) (2008), La reforma fiscal verde y los tributos argentinos, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones Tributarias. http://biblio.econ.uba.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=165809&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20Fern%C3%A1ndez%20P%C3%A9rez

Firth, M (1978), "A study of the consensus of the perceived importance of disclosure of individual items in corporate annual reports", The International Journal of Accounting Education and Research, 14:1, p.p. 57-70.

Firth, M (1979), "The impact of size, stockmarket listing and auditors on voluntary disclosure in corporate annual reports", Accounting and Business Research, otoño, p.p. 273-280

Firth, M (1984), "The extent of voluntary disclosure in corporate annual reports and its association with security risk measures", Applied Economics, 16, p.p. 269-277

Freeman, R. E. (1984), Strategic Management: A Stakeholder Approach. Boston: Pitman Publishing Inc.

Galarza, C. y Fraga, D. (2009), "Las haciendas locales ante el cambio climático a propósito de la aplicación de tributos "verdes" en las municipalidades de España y la Argentina", El Derecho, Nº 12.395, Suplemento Tributario, 4/12/2009, p. 1 y ss.

García, A, Lara, A y Taboada, E (2004), "La coordinación híbrida desde la perspectiva de Williamson y Nooteboom", Análisis Económico, 1er. cuatrimestre, núm. 40, UAM-A, pp.101-117.

Garnica, J. (2005), "Tributos orientados a la protección del medio ambiente", Doctrina Tributaria Errepar (D.T.E.), T. XXVI, julio 2005.

Giannini, S. y Maggiulli, C. (2002), "The Effective Tax Rates in teh EU Commission Study on Corporate Taxation: Methodological Aspects, Main Results and Policy Implications". CESifo Working Papers, nº. 666, February.

Gray R.H, Kouhy R, Lavers S. (1995 a), "Corporate social and environmental reporting.

A review of the literature and a longitudinal study of UK disclosure", Accounting, Auditing and Accountability Journal, 8:2, p.p. 47-77

Grossman, S., y O. Hart (1986), "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration" Journal of Political Economy, 94: 691-719

Gupta, S. y Newberry, K. (1992), "Corporate Average Effective Tax Rates after the Tax Reform Act of 1986". Tax Notes, nº. 55, May 4, pp. 689-702.

Hart, O. (1995), Firms, Contracts, and Financial Structure, London: Oxford University Press

Hart, O., y J. Moore (1990), " Property Rights and the Nature of the Firm", Journal of Political Economy, 98: 1119-1158

Harte, G; Lewis, L. y Owen, D.L. (1991), "Ethical investment and the corporate reporting function", Critical Perspectives on Accounting, 2:3, p.p. 227-254.

Jacobs, O.H. y Spengel, C. (2000), "Measurement and Development of the Effective Tax Burden of Companies. An Overview and International Comparison". International Tax Review, Vol. 28, nº. 10, October, pp. 334-351.

Joskow, P. (1985), "Vertical Integration and Long Term Contracts: the case of coal burning electric generating plants", Journal of Law, Economics and Organization, 33, Fall, 32-80

Klein, B., R. Crawford y A. Alchain (1978), "Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process", Journal of Law and Economics, 21: 297-326.

Lehman, G (1999), "Disclosing new worlds: a role for social and environmental accounting and auditing", Accounting, Organizations and society, 24:3, p.p. 217-242.

Lewis, N.R.; Parker, L.D. y Sutcliffe, P. (1984), "Financial reporting to employees: the pattern of development 1919 to 1979", Accounting Organizations and Society, 9:374, p.p. 275-289

Magness, V. (2006), Strategic posture, financial performance and environmental disclosure: an empirical test of legitimacy theory. Accounting, Auditing & Accountability Journal 19, 540–563.

Milne M.J. y Patten D.M. (2002), "Securing organizational legitimacy. An experimental decision case examining the impact of environmental disclosures", Accounting, Auditing and Accountability Journal, 15:3, 372-405

Modogliani, F. y Miller, M. (1958): "The cost of capital, corporation finance and the theory of investment". American Economic Review, nº 48, pp. 261-297.

Molina Llopis, R (2003), La evolución de la presión fiscal en las Pymes: Una aproximación a su incidencia sobre la situacion financiera de las empresas de la comunidad

valenciana. I.S.B.N.:84-370-5884-8, Tesis doctoral, Universitat de València Servei de Publicacions C/ Artes Gráficas, 13 bajo 46010 València.

Ness, K.E. y Mirza, A.M. (1991), "Corporate social disclosure: a note on a test of agency theory", British Accounting Review, 23:3, p.p. 211-218.

Nijkamp, P.; Rodenburg, C.; Verhoef, E. (1999), "The adoption and diffusion of environmental friendly technologies among firms", International Journal of Technology Management, vol. 17, pp. 421-437.

O'Donovan, G. (2002), "Environmental disclosures in the annual report. Extending the applicability and predictive power of legitimacy theory", Accounting, Auditing and Accountability Journal, 15:3, p.p. 344-37.

Onkila, T.J., 2008, Corporate Argumentation for Acceptability: Reflections of Environmental Values of Stakeholder Relations in Corporate Environmental Statements. Journal of Business Ethics 87, 285–298.

Porcano, T.M. (1986), "Corporate Tax Rates: Progressive, Proportional or Regressive". Journal of the American Taxation Association, Vol. 7, nº. 2, spring, pp. 17-31.

Roberts, R.W. (1992), "Determinants of corporate social responsibility disclosure: an application of stakeholder theory", Accounting, Organizations and Society, 17:6, p.p. 595-612

Saavedra García, M.L. (2002), La valuación de empresas. Enfoques teóricos y aplicación de los modelos Black y Scholes, valor económico agregado, y flujo de efectivo disponible en México: 1991–2000, Tesis doctoral inédita, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración, División de Estudios de Posgrado, México, 175 pp.

Saavedra, M.; Morales, A.; Bernal, D., (2012), Valuación integral de empresas en México, Contaduría Universidad de Antioquia, 61, 131-159.

Sanmartín Sobré, I. (2007), "Incentivos tributarios para las fuentes alternativas de energía" - LL - Imp. - N° 16 - agosto/2007 - págs. 1538/1551

Sharma, S., Vredenburg, H., (1998), Proactive Environmental Strategy and The Development of Competitively Valuable Organizational Capabilities. Strategic Management Journal 19, 729–753.

Sharma, S.; Henriques, I. (2005), "Stakeholder influences on sustainability practices in the Canadian forest products industry", Strategic Management Journal, vol. 26, pp. 159-180.

Shen, T. (1995), Industrial pollution prevention, Springer-Verlag, Berlin.

Shevlin, T. y Porter, S. (1992), "The Corporate Tax Comeback in 1987: Some further

evidence". Journal of the American Taxation Association, nº. 14, spring, pp. 58-79.

Spooner, G.M. (1986), "Effective Tax Rates from Financial Statements". National Tax Journal, Vol. XXXIX, nº. 3, September, pp. 293-306.

Stickney, C.P. y Mcgee, V.E. (1982), "Effective Corporate Tax Rates. The Effect of Size, Capital Intensity, Leverage, and Other Factors". Journal of Accounting and Public Policy, nº. 1, pp. 125-152.

Stoner, J.; Freeman, E. R. (1994), Administración. México D. F.: Editorial Prentice.

Taboada, E (2007a), "La economía de los costos de transacción. El enfoque de Oliver Williamson", en Eunice Taboada (coord.), Hacia una nueva teoría de la empresa. Elementos desde la economía institucional contemporánea, Ediciones Eón-UAM-A y UAM-C, México, pp. 89-112.

Tarziján, J. (2003), Revisando la teoría de la firma, AbantE, Vol. 6, Nº 2, pp. 149-177.

Ullmann, A. (1985), "Data in search of a theory: A critical examination of the relationships among social performance, social disclosure, and economic performance of U.S. firms", Academy of Management Review, 10:3, p.p. 540-557.

Wagner, M. (2007), Integration of Environmental Management with other Managerial Functions of the Firm Empirical Effects on Drivers of Economic Performance. Long Range Planning 40, 611–628.

Wang, S. (1991), "The Relation Between Firm Size and Effective Tax Rates: A Test of Firms Political Success". Accounting Review, Vol. 66, nº. 1, January, pp. 158-169.

Wilkie, P.J. (1988), "Corporate Average Effective Tax Rates and Inferences about Relative Tax Preferences". Journal of the American Taxation Association, nº. 10, fall, pp. 75-88.

Williamson, O. (1975), Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: Free Press.

Williamson, O. (1985), The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press

Williamson, O. (1988), "Corporate Finance and Corporate Governance", Journal of Finance, 43: 567-92.

Williamson, O. (1993), "Transaction cost economics and organization theory", Industrial and Corporate Change, vol. 2, núm. 2, pp. 107-155.

Williamson, O. (2010), "Transaction costs economics: the natural progression", American Economic Review, junio, pp. 647-690

Zutshi, A.; Sohal, A.S. (2003), "Stakeholder involvement in the EMS adoption process", Business Process Management Journal, vol. 9, núm. 2, pp. 133-148.

CRIPTOMONEDAS: TRATAMIENTO CONTABLE Y EJERCICIO PROFESIONAL RESPONSABLE

Cryptocurrencies: accounting treatment and responsible professional practice

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61032

Sandra Aquel
https://orcid.org/0000-0001-9086-0570
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.
Universidad Nacional de Rosario
saquel@fcecon.unr.edu.ar
Rosario, Santa Fe, Argentina

Daniel Díaz
https://orcid.org/0000-0001-5459-1297
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.
Universidad Nacional de Rosario
ddiaz@fcecon.unr.edu.ar
Rosario, Santa Fe, Argentina

Entregado: 15/06/2022
Aceptado: 11/10/2022

RESUMEN

El presente trabajo realiza una revisión de los principales instrumentos del ecosistema de Blockchain, analizando en forma particular el tratamiento contable de las criptomonedas, a nivel local e internacional, con el objetivo de relevar los puntos controversiales y aquellos en los que hay acuerdo. La irrupción de estas tecnologías disruptivas e innovadoras produce cambios en el entramado social y económico, cambios sobre los cuales los profesionales contables no pueden quedar al margen. Como resultado el presente trabajo reúne y profundiza las distintas posiciones

acerca del encuadre contable de las criptomonedas e insta a reflexionar sobre las implicancias éticas que se derivan de esta nueva forma de transaccionar valores entre usuarios de forma directa, sin la necesidad de la intervención de instituciones tradicionales. Se busca de esta forma contribuir tanto a la ampliación del horizonte de conocimiento sobre el tema como a la sensibilización acerca de los debates éticos que implica el ejercicio profesional responsable.

Palabras claves: criptomonedas, ética profesional, normativa contable.

ABSTRACT

The present paper makes a review of the most important instruments of the Blockchain ecosystem, specially analyzing the accounting treatment of cryptocurrencies, at a local and international view, with the objective of highlighting the controversial points and those, in which there are agreements. The irruption of these disruptive and innovative technologies produces changes in the social and economic knitting, changes in which accounting professionals cannot be absent. As a result, the present work gathers and deepens the different positions about the accounting treatment of cryptocurrencies and urges to reflect on the ethical implications that derive from this new way of transacting values between users directly, without the need for the intervention of traditional institutions. In this way, the aim is to contribute both to broadening the horizon of knowledge on the subject and to raising awareness about the ethical debates involved in responsible professional practice.

Keywords cryptocurrencies, professional ethics, accounting regulations.

creative commons

1. Introducción.

El presente trabajo surge en el marco de sucesivos proyectos de investigación radicados en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario[1] así como de experiencias significativas de cada uno de los autores en la temática en cuestión[2].

Situada la contabilidad dentro del paradigma de la utilidad de los usuarios y con lenguajes, símbolos y normas propias, la profesión contable se define como una construcción de las ciencias sociales, un complejo de saberes teóricos-prácticos y de valores específicos. Desde esta perspectiva, se entiende que tanto docentes como investigadores son agentes privilegiados a la hora de generar un espacio para contribuir a la evolución y el crecimiento humano inherente a la sostenibilidad de la profesión contable y así experimentar competencias inherentes a la misma en un entorno tecnológico y digital, considerando las necesidades de información de los usuarios y un actuar profesional comprometido con la ética y la responsabilidad social.

En el presente trabajo se abordan los desarrollos más significativos del ecosistema de la tecnología de Blockchain, analizando el probable impacto de estos en el tejido social y económico, especialmente en el ámbito de reguladores e instituciones de confianza. También se analizará el tratamiento contable particular de las criptomonedas, en especial con enfoque en su reconocimiento y valuación, considerando posibles vacíos o "limbos" legales y normativos. Finalmente se exponen a manera de reflexiones algunas consideraciones que se evalúan deberían ser tomadas en cuenta para tentativos rumbos de investigaciones futuras.

Tanto la motivación como el énfasis siempre está puesto resaltar la importancia de obtener la excelencia operativa en la aplicación de herramientas tecnológicas y digitales al ejercicio profesional, pero fundamentalmente y por sobre todo motivan la realización del presente trabajo la aspiración a que el profesional de ciencias económicas en entornos digitales obtenga elementos para ser un comunicador eficaz en la gestión económica, contable, normativa, impositiva y administrativa con los recursos de uso habitual en la profesión. Las expectativas están puestas en contribuir a la alfabetización digital del profesional para que sea un facilitador en los procesos de cambios actuales y que, con visión humana, propenda al desarrollo con valor de las organizaciones, tan necesario para la sociedad.

---

1 Proyectos de investigación nacionales: La información financiera en el nuevo entorno tecnológico (2007-2010) Dirección de Mabel Miletti, Profesión Contable, estado actual y tendencias futuras (2018-2022) Dirección: Sandra Aquel

Proyectos de investigación internacionales: GRUPO INVIUS, Formación universitaria y desarrollo profesional del Contador Público en el entorno del Mercado Común del Sur (Mercosur).(01/2015 - 12/2016) Dirección: Sandra Aquel

2 Daniel Díaz ha brindado capacitación en Blockchain y Criptoactivos a ABAPPRA - Asociación de Banco Públicos y Privados de la República Argentina, BCRA - Banco Central de la República Argentina, Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina, maestrandos y profesores de UNIFACS - Universidades Salvador, Salvador de Bahía, Brasil, entre otros.

2. Conceptos fundamentales de la tecnología de Cadena de Bloques.

En enero de 2009 se lanzó la primera criptomoneda, el Bitcoin. Basada en la tecnología que se conoce como Blockchain (Cadena de Bloques), el Bitcoin impulsó un nuevo paradigma en el intercambio de valor, basado en la invulnerabilidad y autogobierno de la red distribuida en que se sustenta.

Este nuevo paradigma llevó a autores como Tapscott, D., y Tapscott, A. (2017) a afirmar que se está en presencia de una nueva Internet, la "Internet del valor", como evolución a la Internet de la información que se utiliza actualmente.

> *"Las cadenas de bloques nos permiten enviar dinero de manera directa y segura de una persona a otra sin pasar por un banco, una tarjeta de crédito o PayPal.*
> *Más que un internet de la información, es un internet del valor o del dinero."*

En su libro "Blockchain: Planos para una nueva economía, Swan, M. (2015), expone a la tecnología de Blockchain como el quinto paradigma disruptivo de la computación. Precedido en la década del 70, por el uso de las "Mainframe", en los 80 por la revolución que generó el acceso universal a las PCs (Personal Computer), en los 90 por la globalización basada en el uso masivo de Internet, en la década del 2000 por las redes sociales y aplicaciones móviles, la autora identifica a Blockchain como el siguiente gran cambio disruptivo que marcaría la década del 2010 y siguientes.

Warburg, B., Wagner, B., & Serres, T. (2019) destacan la irrupción tecnológica de la Blockchain, como instrumento capaz de reemplazar a los bancos e instituciones financieras como intermediarios de confianza, dicen: ***"La idea básica de blockchain es que podemos usar la tecnología para desintermediar a las instituciones para transferir valor directamente. De alguna manera, esto se parece más a nuestras primeras transacciones agrarias, en las que podíamos comerciar a través del trueque en un modelo más directo, uno a uno. Por ejemplo, en lugar de utilizar una plataforma bancaria o de mercado como fuente de confianza de intermediación, podemos utilizar una red como la cadena de bloques de Bitcoin para transferir valor directamente entre dos cuentas."***

Tal como lo expresan estos autores, la tecnología de Blockchain o Cadena de Bloques, fue pensada originalmente para poder sustentar las criptomonedas y de esta manera, poder intercambiar valor entre usuarios, sin necesidad de bancos, casas de cambios, u otras entidades intermediarias. Sin embargo, su impacto en el entramado de relaciones sociales y económicas no termina allí. En 2015 la tecnología de Blockchain tuvo su avance más destacado al desarrollarse la red Ethereum (Mukhopadhyay, 2018), la cual posee capacidad para implementar Contratos Inteligentes. Los Contratos Inteligentes son pequeños programas que se despliegan

en la Cadena de Bloques y son ejecutados por ésta (Palladino, 2020).

Estos Contratos Inteligentes permiten programar la ejecución de acciones en el tiempo, o al verificarse determinada condición o evento. Por otra parte, al hacer uso de la Cadena de Bloques como soporte para su registro, una vez que el Contrato Inteligente es "desplegado" no se puede eliminar ni modificar y la Blockchain lo ejecutará inexorablemente. Esta capacidad de los Contratos Inteligentes permite a las Cadenas de Bloques que los implementan, no solamente el intercambio de valores entre sus participantes, sino también regular relaciones contractuales entre ellos (Qiu, Hofmann y Qiu., 2018).

Basados en Contratos Inteligentes, se han desarrollado en el ecosistema de la tecnología Blockchain, entre otros:

Tokens fungibles y no fungibles: los Contratos Inteligentes han permitido el denominado proceso de "Tokenización" usando la tecnología de Cadena de Bloques. Un Token es una representación digital, en una Blockchain, de un bien, derecho o servicio. Algunas de las ventajas que pueden mencionarse del uso de tokens para la comercialización de bienes / servicios, son su atomicidad, seguridad, simplicidad y velocidad en la ejecución de transacciones (Fortnow y Terry, 2021).

Stablecoins (monedas estables): los procesos de tokenización se han ampliado hacia la emisión de nuevas criptomonedas y de las denominadas Stablecoins, criptomonedas estables que por medio de un Contrato Inteligente quedan ligadas al valor de otro bien, por ejemplo el dólar (Mehta, Agashe y Detroja, 2020).

Activos digitales sintéticos: no solo los procesos de tokenización se utilizan para desarrollar Stablecoins, sino que han dado lugar, en una visión más amplia, al desarrollo de Activos Digitales Sintéticos. Los Activos Digitales Sintéticos buscan imitar el comportamiento de otros activos financieros, por mecanismos tales como la colateralización, en este caso, programada en Contratos Inteligentes.

ICOs (Oferta Inicial de Criptomonedas): estos procesos de tokenización y lanzamiento de nuevas criptomonedas por medio de Contratos Inteligentes, facilitan también el desarrollo de ICOs – Ofertas Iniciales de Criptomonedas. Las ICOs vinculan los lanzamientos de nuevas criptomonedas o tokens a nuevos emprendimientos o proyectos de inversión, obteniendo financiación para los mismos (Lee y Low, 2018).

DAOs (Organizaciones Autónomas Descentralizadas): el concepto de DAO se vincula a una organización o empresa (DACs - Corporaciones Autónomas Descentralizadas) que utiliza una serie de Contratos Inteligentes desplegados sobre una Blockchain para gobernar sus principales procesos, tales como votaciones de sus

miembros, emisión de tokens y otros (Dhillon, Metcalf y Hooper, 2017).

El premio Nobel de economía R. H. Coase propuso en su trabajo "La Naturaleza de la Empresa" una visión de la firma como una serie de contratos entre un empresario y los factores que utiliza en su empresa.

"El contrato es un documento por medio del cual el factor, por una determinada remuneración (que puede ser fija o fluctuante), acepta obedecer las directivas de un empresario dentro ciertos límites. La esencia del mismo es que solamente debe establecer límites a los poderes del empresario. Dentro de ellos, éste puede, por lo tanto, dirigir los otros factores de producción" (Coase, 1937).

Warburg, B., Wagner, B., & Serres, T. (2019) plantean que extendiendo la visión de Coase de la nueva Economía Institucional, podría pensarse en una empresa como en un gran organigrama de la misma, que permite indicar los roles, responsabilidades y acuerdos entre sus miembros. Si se puede plasmar estas reglas en un papel, se puede también escribirlas en un código de programa de computadora y desplegarlo en una Blockchain. De esta forma se llega a una aproximación del concepto de DAO que se menciona previamente. Una organización en la que sus principales procesos se encuentran gobernados por Contratos Inteligentes desplegados sobre una Blockchain.

El desarrollo de todos estos instrumentos basados en la tecnología de Blockchain, habilita a pensar en una extensión del cambio de paradigma que están generando las criptomonedas. Actualmente la tecnología de Cadena de Bloques no solo permite el intercambio de valor entre actores, sin necesidad de instituciones intermediarias de confianza, sino que, además permite gobernar toda una gama de relaciones contractuales entre ellos, sin necesidad de instituciones que regulan o supervisan esas relaciones, tales como Bolsas, Superintendencias de valores, Registros de Sociedades y otros.

A continuación, serán analizados los desarrollos más relevantes realizados en el ecosistema de la tecnología Blockchain, que impactan en la economía y el entramado social actual y, por lo tanto, se entienden deberían ser analizados por profesionales contables.

3. Criptoactivos. Definición y alcance. El caso de las CBDC - Monedas Digitales de Bancos Centrales.

Cuando el mundo de los criptoactivos irrumpe en la economía global, los contables se ven obligados a realizarse preguntas que le permitan encontrar respuestas acerca de su naturaleza, encuadres jurídicos y clasificaciones: Todo lo anterior con el objetivo de poder lograr reconocer y medir el impacto de este nuevo mundo en los patrimonios de los entes.

¿Son los activos virtuales cosas?, ¿son bienes?, ¿son derechos? La tecnología Blockchain y el conjunto de reglas que gobiernan su funcionamiento, así como los «smart contracts» que se despliegan sobre la misma ¿constituyen un contrato en sí? ¿Qué tipo de negocio jurídico constituye el pago con "activos virtuales" de bienes

y servicios: ¿es una compraventa?, ¿es una permuta? Para la normativa contable argentina: ¿son inversiones, bienes de cambio u otros activos? ¿Cómo deben ser valuados, a valor neto de realización, a valor de reposición, a costo histórico? ¿Se generan resultados por su tenencia y por su venta? Entre otros, estos son los cuestionamientos actuales, algunos con respuestas claras y otros con ciertos espacios para el debate.

Para intentar avanzar sobre estas cuestiones, en este acápite se presentarán las definiciones de criptomoneda distinguiendo también el caso de las CBDC - Monedas Digitales de los Bancos Centrales. En el acápite siguiente, serán abordadas específicamente los cuestionamientos contables.

El "Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados de criptoactivos y por el que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937" de la Unión Europea ha definido a los criptoactivos como:

"Criptoactivo: una representación digital de valor o derechos que puede transferirse y almacenarse electrónicamente, mediante la tecnología de registro descentralizado o una tecnología similar"[3].

Cabe destacar que la definición hace referencia a la "tecnología de registro descentralizado" que en el uso habitual suele utilizarse como sinónimo de BCT (BlockChain Technology), pero en una conceptualización más profunda, no necesariamente lo es.

Vestergaard, C. (2021) define a DLT (distributed ledger technology) como:

"***DLT es un conjunto de tecnologías que permiten una representación coherente de datos en múltiples nodos sin una autoridad central. DLT habilita un registro distribuido o "libro mayor" en el que las transacciones se almacenan de manera permanente e inmutable con técnicas criptográficas, lo que garantiza la coherencia, la procedencia y la auditabilidad en todo el ecosistema. Las transacciones se pueden auditar fácilmente, ya que tienen una marca de tiempo y un "hash", esencialmente una huella digital que vincula las transacciones a medida que se agregan al libro mayor.***"

Puede mencionarse a título de ejemplo, de la diferenciación conceptual entre DLT (Distributed Ledger Technology) y BCT (Blockchain Technology), a la red IOTA Tangle. IOTA no se considera una red de Blockchain debido a que, a diferencia de una BCT, IOTA ***"abandona la estructura del registro (ledger) en bloques y lo reemplaza con un grafo acíclico dirigido llamado Tangle"*** (Della Valle, 2020)

No es objeto del presente trabajo profundizar en el análisis técnico vinculado a la diferenciación entre la tecnología de Cadena de Bloques, y la de Registro Distribuido,

3 Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0593

Observado: junio 2022

pero se entiende conducente destacar que en la definición de criptoactivos anteriormente citada, se hace mención a DLT, como infraestructura tecnológica más abarcativa que la de Blockchain. Inclusive, la misma definición hace referencia a "o una tecnología similar", abriendo la conceptualización de criptoactivos a un campo más amplio que el de DLT como soporte.

En este entorno, se considera relevante mencionar una serie de iniciativas que se están llevando a cabo a nivel global, por parte de Bancos Centrales, que se encuentran en proceso de estudio o adopción de "Monedas Digitales de Bancos Centrales".

El World Economic Forum (conocido también como Foro de Dabos) emitió en enero de 2020 el documento "Central Bank Digital Currency Policy-Maker Toolkit -Centre for the Fourth Industrial Revolution" en el que conceptualiza a las monedas digitales de Bancos Centrales (CBDC) como:

"CBDC es una nueva forma de moneda soberana digitalizada, generalmente concebida para ser igual al efectivo físico o las reservas mantenidas en el banco central. Es dinero del banco central, o un componente de la base monetaria y un pasivo directo del Banco Central"[4].

Una encuesta de enero 2021, del Bank for International Settlements, dio cuenta de un crecimiento de iniciativas de desarrollo de CBDC por parte Bancos Centrales, que llega a un 86% de estos[5]. Algunas de estas iniciativas para destacar son las del Banco Central de China (People's Bank of China - PBC)6 y la del Banco Central de Brasil para desarrollar la CBDC de Brasil, el llamado "Real Digital"[7]

4 World Economic Forum - Central Bank Digital Currency Policy-Maker Toolkit
https://es.weforum.org/whitepapers/central-bank-digital-currency-policy-maker-toolkit
Observado: junio 2022 - Traducción del autor

5 Bank for International Settlements - BIS Papers - No 114 "Ready, steady, go? – Results of the third BIS survey on central bank digital currency" by Codruta Boar and Andreas Wehrli
https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap114.htm
Observado junio 2022

6 Bank for International Settlements - BIS Working Papers No 880 Rise of the central bank digital currencies: drivers, approaches and technologies by Raphael Auer, Giulio Cornelli and Jon Frost
https://www.bis.org/publ/work880.pdf
Observado junio 2022

7 Bank for International Settlements - BIS Papers No 123 CBDCs in emerging market economies
https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap123.pdf
Observado junio 2022

BS = The Bahamas; ECCB = Eastern Caribbean Central Bank; HK = Hong Kong SAR; JM = Jamaica; SG = Singapore. The use of this map does not constitute, and should not be construed as constituting, an expression of a position by the BIS regarding the legal status of, or sovereignty of any territory or its authorities, to the delimitation of international frontiers and boundaries and/or to the name and designation of any territory, city or area.

Source: R Auer, G Cornelli and J Frost (2020), "Rise of the central bank digital currencies: drivers, approaches and technologies", *BIS working papers*, No 880, August.

Investigaciones y pilotos de CBDC en el mundo[8]

Las Monedas Digitales de Bancos Centrales (CBDC) pueden ser sustentadas por medio de la tecnología de Blockchain, como también en algún sistema de DLT (Tecnología de Registro Distribuido) que no necesariamente utilice la Cadena de Bloques como base. Inclusive podrían basarse en CLT (Tecnología de Registro Centralizado), obviando la descentralización que conforma a las DLT.

El enfoque dado en el presente trabajo sobre las CBDC, no se centra en la tecnología subyacente a las mismas, sino en su carácter de moneda de curso legal. Este carácter, como podrá verse en el apartado siguiente, es relevante a los fines de su categorización y criterios de valuación / exposición, según el análisis que se realizó en la interpretación emitida por IFRS Interpretations Committee en junio 2019, sobre Tenencia de Criptomonedas[9].

8 Bank for International Settlements - Rise of the central bank digital currencies: drivers, approaches and technologies.by Raphael Auer, Giulio Cornelli and Jon Frost

https://www.bis.org/publ/work880.htm

Observado junio 2022

9 IFRS - IFRS Interpretations Committee Tenencia de Criptomonedas - junio 2019 https://www.ifrs.org/projects/completed-projects/2019/holdings-of-cryptocurrencies/#published-documents

Observado: junio 2022

4. Criptomonedas. Su tratamiento contable. Análisis de la normativa local e internacional.

En este acápite se intentará avanzar sobre las problemáticas que fueron presentadas en punto anterior, para lo cual lo primero que se propone es la apertura temática de las mismas. Por una parte se encuentran las cuestiones netamente contables, como el análisis de la naturaleza de las criptomonedas identificando la normativa nacional e internacional aplicable, la definición de los encuadres para su medición, valuación y reconocimiento de resultados y por otro lado está el aspecto jurídico, íntimamente relacionado con lo anterior debido a que su entendimiento colabora la posibilidad de una correcta registración, no puede reconocerse contablemente aquello que no está tipificado desde el punto de vista jurídico.

.

4.1 Análisis de normativa internacional. Interpretación CINIIF sobre tenencias de criptomonedas

Con respecto al primer punto se exponen a continuación los lineamientos más importantes a nivel de Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

A modo de resumen se señala que la interpretación del CINIIF (Comité de Interpretación de Normas Internacionales de Información Financiera) del 21 de junio de 2019 - "Tenencia de Criptomonedas"[10], establece dos posibles encuadres para la tenencia de criptomonedas:

- como Activos Intangibles
- como Inventarios

Para aplicar el segundo encuadre, establecido en la NIC 2, se remarca que esa norma describe en su párrafo 6 como Inventarios a los activos:

"a. poseídos para ser vendidos en el curso normal de la operación;
b. en proceso de producción con vistas a esa venta; o
c. en forma de materiales o suministros que serán consumidos en el proceso de producción o en la prestación de servicios.

El Comité observó que una entidad puede mantener criptomonedas para la venta en el curso ordinario del negocio. En esa circunstancia, la tenencia de criptomonedas es inventario para la entidad y, en consecuencia, se aplicará la NIC 2 a esa tenencia."

Con referencia al primer encuadre, el de Activos Intangibles, la Interpretación menciona que:

10 Comité de Interpretación de Normas Internacionales de Información Financiera (CINIIF) - Tenencia de Criptomonedas - 21 de junio de 2019

https://www.ifrs.org/projects/completed-projects/2019/holdings-of-cryptocurrencies/#published-documents

Observado julio 2022

> El párrafo 8 de la NIC 38 Activos Intangibles define un activo intangible como "un activo identificable, de carácter no monetario y sin apariencia física.
> El Comité observó que la tenencia de criptomonedas cumple la definición de un activo intangible de la NIC 38 sobre la base de que (a) puede ser separado del tenedor y vendido o transferido de forma individual; y (b) no otorga al tenedor un derecho a recibir un número fijo o determinable de unidades monetarias".

Y analiza las excepciones a que un activo sea encuadrado como Activos Intangibles, que esa misma norma establece:

> "La NIC 38 se aplica a la contabilización de todos los activos intangibles excepto a:
> a. los que estén dentro del alcance de otra Norma;
> b. los activos financieros definidos en la NIC 32 Instrumentos Financieros: Presentación;
> c. el reconocimiento y medición de activos para exploración y evaluación; y
> d. los desembolsos relacionados con el desarrollo y extracción de minerales, petróleo, gas natural y recursos no renovables similares."

En el apartado anterior, se debería evaluar si la tenencia de criptomonedas no se podría encuadrar en el inciso b) en que se menciona a los Activos Financieros definidos en la NIC 32. De esta manera sería una excepción a que dicha tenencia sea considerada como Activos Intangibles.

El Comité descarta esa posibilidad basándose en que la tenencia de criptomonedas no cumple con los requisitos que enumera la NIC 32 para que sea consideradas como Activos Financieros:

> "***El párrafo 11 de la NIC 32 define un activo financiero. En resumen, un activo financiero es cualquier activo que es:***
> (a) efectivo;
> (b) un instrumento de patrimonio de otra entidad;
> (c) un derecho contractual a recibir efectivo u otro activo financiero de otra entidad;
> (d) un derecho contractual a intercambiar activos financieros o pasivos financieros con otra entidad bajo condiciones concretas; o
> (e) un contrato concreto que será o podrá ser liquidado utilizando instrumentos de patrimonio propio de la entidad.

El Comité concluyó que la tenencia de criptomonedas no es un activo financiero.

Esto es porque una criptomoneda no es efectivo (véase más adelante). Ni es un instrumento de patrimonio de otra entidad. No otorga un derecho contractual al tenedor y no es un contrato que se liquidará o podrá liquidarse en instrumentos de patrimonio propio del tenedor."

De esta forma, y luego del análisis y descarte de otras posibilidades de encuadre, es que el Comité de Interpretación de Normas internacionales de Información Financiera, concluye que las tenencias de criptomonedas, solo podrían ser consideradas como Inventarios, en el caso que el ente tenga su posesión con la intención de venderlas en el curso ordinario del negocio; o como Activos Intangibles en el caso que no se cumpla con el encuadre anterior.

Por último, en referencia al marco normativo de Normas Internacionales de Información Financiera, referido a tenencia de criptomonedas, se entiende procedente citar las consideraciones que el Comité de Interpretación menciona sobre la Información a revelar, con respecto a esta:

Información a revelar

Además de la información a revelar distinta de la requerida por las Normas NIIF, se requiere que una entidad revele cualquier información adicional que sea relevante para la comprensión de sus estados financieros (párrafo 112 de la NIC 1 Presentación de Estados Financieros). En concreto, el Comité destacó los requerimientos siguientes de información a revelar en el contexto de las tenencias de criptomonedas:

a. Una entidad proporcionará la información a revelar requerida por (i) los párrafos 36 a 39 de la NIC 2 para criptomonedas mantenidas para la venta en el curso ordinario del negocio; y (ii) por los párrafos 118 a 128 de la NIC 38 para las tenencias de criptomonedas a las que se aplica la NIC 38.

b. Si una entidad mide las tenencias de criptomonedas a valor razonable, los párrafos 91 a 99 de la NIIF 13 Mediciones del Valor Razonable especifican los requerimientos de información a revelar aplicables.

c. Al aplicar el párrafo 122 de la NIC 1, una entidad revelará los juicios que su gerencia ha realizado con respecto a su contabilización de las tenencias de criptomonedas si forman parte de los juicios que tuvieron el efecto más significativo sobre los importes reconocidos en los estados financieros.

d. El párrafo 21 de la NIC 10 Hechos Ocurridos después del Periodo sobre el que se Informa requiere que una entidad revele los detalles de los sucesos materiales o que tienen importancia relativa que no requieren ajuste, incluyendo información sobre la naturaleza del suceso y una estimación de su efecto financiero (o una declaración de que esta estimación no puede realizarse).

Por ejemplo, una entidad que mantiene criptomonedas consideraría si los cambios en el valor razonable de dichas tenencias de criptomonedas después del periodo sobre el que se informa son de tal trascendencia que no revelar esa información

podría influir en las decisiones económicas que realizan los usuarios de los estados financieros basadas en éstos".

4.2 Análisis de normativa local.

Con respecto al ámbito de la normativa contable nacional y siguiendo lo expuesto por Catani, M. y otros (2020), puede observarse que existe un limbo normativo, lo cual implica tener que realizar el encuadre de las criptomonedas dentro de lo que sí está normado. Para poder llevar adelante dicho encuadre, lo fundamental es poder determinar qué uso le dará el ente a la criptomoneda en cuestión, los autores anteriormente mencionados proponen como guía para dicha determinación preguntarse si serán medio de intercambio, inversión o bien de cambio. Depende de cuál sea la respuesta obtenida las formas de registración serán diferentes, siendo todas válidas.

Si las criptomonedas representan para el ente un medio de intercambio significa que los compra para luego utilizarlos en la adquisición de otros bienes o servicios, no como medio de efectivo pago, pero si como medio de intercambio. En este caso, siguiendo lo prescrito por la RT9[11] la clasificación que podría caberle es la de Otros Activos.

Otro punto de vista, se basa en destacar el aspecto no corpóreo de las criptomonedas, habilitando de esta forma su encuadre como Activos Intangibles. Desde esta perspectiva el punto en discusión es si estos activos poseen una vida útil limitada o ilimitada, responder a esta pregunta conlleva a aceptar o desechar esta clasificación. Si bien la normativa contable local no establece como condición excluyente que los Activos Intangibles tengan vida útil limitada[12], parte de la doctrina[13] sostiene como argumento para justificar su no inclusión como activos intangible, lo complicado de medir la vida útil para calcular la depreciación, sumado al hecho de que tampoco es asegurada su posibilidad futura de producir ingresos. Esto abre una línea enriquecedora de debate en el ámbito profesional, especialmente considerando las características propias de estos desarrollos tecnológicos innovadores, que como

11 FACPCE: RESOLUCIÓN TÉCNICA Nº 9: Normas Particulares De Exposición Contable

12 La RT 17, en su apartado 5.13.3 refiriéndose a las depreciaciones señala: "Si del análisis de las cuestiones a considerar para el cómputo de las depreciaciones resulta que la vida útil de un activo intangible es indefinida, no se computará su depreciación, y se realizará la comparación con su valor recuperable en cada cierre de ejercicio. Cuando existan activos intangibles con vida útil indefinida, se analizará en cada cierre de ejercicio que los eventos y circunstancias que soportan esta definición continúan para esos activos."

En referencia a esta cuestión las NIIF establecen en la segunda parte del punto 88 de la NIC 38 - Activos Intangibles: "La entidad considerará que un activo intangible tiene una vida útil indefinida cuando, sobre la base de un análisis de todos los factores relevantes, no exista un límite previsible al periodo a lo largo del cual el activo se espera que el activo genere entradas de flujos netos de efectivo para la entidad."

13 Para profundizar se recomienda ver Catani, M. L., Rumitti, C. A.y otros (2020)

tales, no tienen claros antecedentes directos previos.

Otra alternativa a considerar es si dichos activos son adquiridos por el ente con la especulación de que a futuro incrementen su valor y puedan al ser vendidos generando un beneficio, en este caso se estará sin dudas frente a su clasificación como Inversiones.

Resta una última posible clasificación, que se ajusta sólo para quienes intermedian entre compra-venta de estos activos, para estos entes constituyen Bienes de cambio.

Por último, es destacable mencionar, que muchas de las plataformas que venden criptomonedas, ofrecen la denominada modalidad peer-to-peer[14], por la que conectan a oferentes y demandantes de criptomonedas, acordando automáticamente el precio de la transacción, y cobrando una comisión por la operación. En este caso, se entiende que el ente que sustenta la plataforma no tendría incorporación de criptomonedas en su patrimonio, sino que deberá registrar los ingresos y gastos derivados de la intermediación Si bien para este caso no aplicarían los encuadres analizados en los párrafos anteriores se considera relevante mencionar la existencia de esta modalidad.

Una vez que puede identificarse el rubro al cual pertenece de acuerdo a lo previsto por la RT 9 y teniendo en cuenta el uso que le dará el ente, se derivan los criterios de medición, de la misma manera que con cualquier otro activo, tomando en consideración lo prescrito por la RT 17[15]. De manera resumida, si es clasificado como Otros Activos, deberá medirse a su costo histórico, si su clasificación responde a Inversiones, será a Valor Neto de Realización (VNR) si responden a inversiones en bienes de fácil comercialización, con cotización en uno o más mercados activos, cuando exista la intención y factibilidad de su negociación, cesión o transferencia o si se clasifica como Restantes Inversiones, se tomará en cuenta: a) la medición original del activo; b) la porción devengada de cualquier diferencia entre ella y la suma de los importes a cobrar a sus vencimientos y c) las cobranzas efectuadas. Por último, si fue clasificado como Bien de Cambio se medirá a VNR o a Valor de Reposición, dependiendo si es un bien fungible y con mercado transparente o no, respectivamente.

De la misma manera habrá de procederse si se quiere saber cómo registrar los resultados, identificando si el mismo se deriva de su tenencia o de la venta o permuta del bien.

La consideración sobre si las criptomonedas tienen un "mercado transparente" que se mencionó previamente cuando fue analizada su valuación, abre también un nuevo punto de discusión. Al estar las criptomonedas basadas en una red distribuida alrededor del mundo, y en la que todos los servidores tienen igual peso, hace que

14 La red Peer to Peer se conoce en español como red entre pares o red de igual a igual. Las tecnologías 'peer to peer' (P2P) hacen referencia a un tipo de arquitectura para la comunicación entre aplicaciones que permite a individuos comunicarse y compartir información con otros individuos sin necesidad de un servidor central que facilite la comunicación.

15 (FACPCE) Resolución técnica nº 17: Normas contables profesionales. Desarrollo de cuestiones de aplicación general

las mismas sean vendidas por medio de múltiples exchanges y plataformas que funcionan las 24 horas, sin una hora de apertura ni una hora de cierre, como se hace en los mercados tradicionales. Los sitios de internet que proveen la información referida a las cotizaciones de las criptomonedas, recogen el precio de los principales exchanges y plataformas y, generalmente, muestran como valor de referencia el que surge de un promedio de esas cotizaciones.

Esto hace que, de acuerdo a cuál sea el sitio que se elija, la cotización de una criptomoneda puede variar significativamente, ya que cada sitio elige diferentes exchanges/plataformas para calcular el promedio de sus precios. Al no haber una autoridad que regule mundialmente a las criptomonedas, no se puede tomar un precio oficial, como por ejemplo sería, el de un quintal de trigo, a una fecha, en la Bolsa de Chicago.

Se entiende que al considerar el precio al que determinada criptomoneda será valuada se debería evaluar críticamente diferentes opciones de estos precios promedios reportados, medir además si existen diferencias significativas entre los mismos, y en su caso, valorar si estos precios pueden ser considerados como derivados de "mercados transparentes" o no.

Otro aspecto destacable en la valuación de las criptomonedas, es que estas no solo pueden ser obtenidas por medio de la compra de las mismas. Una alternativa a su compra sería su obtención por medio del proceso de mineración. Los mineros se encargan de incorporar un nuevo bloque, que agrupa transacciones, a la Blockchain La mayoría de las criptomonedas públicas poseen un sistema por el cual recompensan a los mineros que operan en ella. Por ese trabajo reciben como recompensa nuevas unidades de criptomonedas que son generadas por la red.

En el caso que una entidad haya incorporado a su patrimonio tenencia de criptomonedas generadas por el proceso de mineración, se deberá tomar en cuenta para su valuación, el costo de producción de esas criptomonedas, en forma semejante a un proceso industrial de fabricación. En este caso considerando todas las erogaciones incurridas, amortización de equipos de computación utilizados, programación, y otros.

Llegado a este punto, y si bien no es objeto del presente trabajo, es necesario que se tenga en claro las posibles formas jurídicas que podrían aplicarse. En este sentido hay posturas que partiendo de considerar que las criptomonedas son moneda sin curso legal del artículo 765 del CCCN, asimilables a la moneda extranjera, sostienen que deben aplicarse las reglas de las obligaciones dinerarias. Desde este punto de vista la naturaleza jurídica de las criptomonedas, se sujeta al régimen de las obligaciones dinerarias, y por lo tanto se proyecta sobre los contratos que son utilizados. Si se adquiere un auto entregando criptomonedas, no habrá ni permuta ni cesión de derechos, sino que habrá simplemente una compra venta. Sin embargo, para quienes sostienen que una criptomoneda no es una cosa sino un bien intangible, sostendrán que solo es posible ceder los derechos sobre ese activo virtual registrado en una cadena de bloques, no pudiendo ser aplicable ni lo reglado para compra venta, ni

para la permuta.

A manera de reflexión y nuevas preguntas:

Se han incluido hasta aquí, algunas de las cuestiones relevantes sobre el tratamiento contable de las criptomonedas, repasando las controversias que aún persisten y tratando de considerar tanto la normativa internacional como nacional. Se entiende que no deberá pasar mucho tiempo, sin que las particularidades inherentes a este tipo de bienes, haciendo distinción a monedas digitales, NFT, etc., sean exhaustivamente tratadas por la normativa jurídica y contable. Mientras tanto queda el desafío para el profesional estar al tanto de las discusiones doctrinales y agudizar el sentido crítico que le permita realizar las analogías necesarias para su correcta interpretación.

A su vez, a partir de todo lo expuesto, se advierten nuevos interrogantes que cuyo planteo puede enriquecer el debate. En primer lugar, fue mencionado que algunos autores sostienen como criterio, que las criptomonedas sean consideradas jurídicamente como obligaciones dinerarias. También se señalaron puntualmente las iniciativas a nivel mundial que los Bancos Centrales están haciendo para desarrollar CBDCs - Monedas Digitales de Bancos Centrales. En este segundo caso, se sostiene que no existiría duda en considerar a esas monedas digitales como monedas de curso legal, ya que las mismas son emitidas y respaldadas por la autoridad monetaria del país que las implementa. Pero ante esta nueva perspectiva que se abre, ¿cómo deberían ser consideradas las criptomonedas públicas; Bitcoin, Ether, y otras? Esta irrupción de las CBDCs, ¿fortalecería el criterio de considerar a las criptomonedas como obligaciones dinerarias? O, por el contrario ¿trazarán una frontera, para que las CBDCs sean consideradas obligaciones dinerarias, pero las criptomonedas no? Este tema toma especial relevancia para el ámbito regional, considerando el anuncio del Banco Central de Brasil (BACEN) de emitir en 2023 el denominado "Real Digital", la CBDC de ese país[16].

Otra cuestión interesante es la que se desprende de la interpretación del CINIIF sobre Tenencia de Criptomonedas, la misma destaca la diferenciación entre criptomonedas y criptoactivos, conceptualizando a las primeras como un "subconjunto" de las segundas. El alcance de esta interpretación se limita solamente a las criptomonedas, no incluyendo en su análisis al resto de los criptoactivos. Como se mencionó anteriormente, por medio de Contratos Inteligentes se ha desarrollado sobre la tecnología de Blockchain un ecosistema de instrumentos financieros digitales, diferenciados de las criptomonedas, pero que deberían ser incluidos en la clasificación de criptoactivos. ¿Cuál es el tratamiento que se le debería brindar a estos desarrollos? Por ejemplo, las ICO a

16 MEDIUM - Sergio Goschenko - Digital Real Will Be Used by Banks in Brazil as Collateral to Issue Their Own Stablecoins

https://medium.com/@bitcointidings/digital-real-will-be-used-by-banks-in-brazil-as-collateral-to-issue-their-own-stablecoins-d5b3b6239107

Observado julio 2022

creative commons

las que la SEC de USA da un tratamiento semejante a las acciones de sociedades[17], ¿deberían ser consideradas contablemente como tales? ¿Qué ocurre en el caso de las Stablecoins (criptomonedas estables), que están colateralizadas con monedas Fiat, como dólares americanos? ¿deberían ser valuadas a la cotización de esa moneda? Estos y muchos otros interrogantes se generan con la disrupción digital que está generando la tecnología innovadora de Blockchain.

Por último, se insta a la reflexión de dos factores que amplifican el impacto social y económico de las criptomonedas: su alta volatilidad y las prácticas de lavado de dinero y operaciones ilícitas vinculadas al anonimato de los actores que intervienen en la Blockchain.

Con referencia a la alta volatilidad que caracteriza a las criptomonedas, se entiende que este factor abre una responsabilidad ética por parte de los contables. Por encima de los diferentes criterios y técnicas de valuación y exposición de la tenencia de estos activos criptográficos, el profesional debería asesorar crítica y responsablemente a los decisores sobre el riesgo potencial que la adquisición y tenencias de estos activos conllevan. Muy especialmente en escenarios inflacionarios e inestables, donde con el objetivo de preservar el valor de los activos, o con la esperanza de obtener una rápida utilidad, se recurre a realizar inversiones vinculadas al mundo cripto sin una correcta evaluación de los riesgos y sin una definición del perfil de inversor apropiada.

Vinculado a lo anterior, en lo que respecta a los debates éticos que habilita el ecosistema de criptomonedas, es importante resaltar la preocupación actual que se muestra tanto a nivel internacional como local, con respecto a la posible relación de las criptomonedas con la evasión fiscal y el lavado de dinero. Marsili, M. y Radyna, N. (2020), advierten que las organizaciones delictivas "aprovecharán el ámbito del mercado y las debilidades en materia de regulación por parte del Estado para cruzar operaciones de tipo real y/o financieras legales con otras de tipo ilegal, lo que adquiere un valor sustantivo al analizar las maniobras de lavado de activos de origen ilícito". Debido al anonimato al que se hacía referencia en el párrafo anterior, las operaciones con criptomonedas han representado una de esas debilidades que la regulación puede tener. Vuelve a destacarse el rol fundamental del profesional en ciencias económicas, en coincidencia con lo expresado por Aquel, S. (2010) "son necesarios profesionales que sean capaces de comprender la realidad en la cual se desenvuelven, con todos los actores involucrados y fundamentalmente poder hacerse los cuestionamientos inherentes a la elucidación ética, aquellos que en definitiva le permitan responder si podrá hacerse cargo o no de sus acciones".

17 SEC - Securities and Exchanges Comission - USA. Spotlight on Initial Coin Offerings (ICOs)

https://www.sec.gov/ICO

Observado julio 2022

Referencias

Aquel, Sandra (2010). La ética como eje transversal en la formación del contador público. ***Actualidad Contable Faces, 13***(21),5-16.[fecha de Consulta 26 de Julio de 2022]. ISSN: 1316-8533. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25718409002

Catani, M. L., Rumitti, C. A., Castiglioni, G. I., Champredonde, R. E., Cóccaro, A. M., Lofeudo, I., ... & Villar, J. (2020). Activos digitales. In ***XVI Simposio Regional de Investigación Contable y XXVI Encuentro Nacional de Investigadores Universitarios del Área Contable (Modalidad virtual, 3 de diciembre de 2020)***. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/111588 Publicado diciembre 2020. Observado marzo 2022.

Coase, R. (1937).***"La naturaleza de la empresa",*** Oliver Williamson y Winter Sidney (Comp.): La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo

Cóccaro, A. M., y Rosso, H. P. (2021). Tratamiento contable de los activos digitales: regulación en Europa, América y Asia. In ***XVII Simposio Regional de Investigación Contable (Modalidad virtual, 2 de diciembre de 2021)***. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/132146

Publicado diciembre 2021. Observado mayo 2022

Código Civil y Comercial de la Nación. (2015). Buenos Aires: Honorable Cámara de

Diputados de la Nación.

Della Valle, S. (2020). ***IOTA 2.0: Superando el trilema de la Blockchain***. Kindle Direct Publishing

Dhillon, V., Metcalf, D., & Hooper, M. (2017). ***Blockchain enabled applications.*** Berkeley, CA: Apress.

Fortnow, M., & Terry, Q. (2021). ***The NFT Handbook: How to Create, Sell and Buy Non-fungible Tokens***. John Wiley & Sons, Incorporated.

Lee, D. K. C., & Low, L. (2018). ***Inclusive fintech: blockchain, cryptocurrency and ICO***. World Scientific.

Marsili, M. y Radyna, N. (2020) Crimen, Complejidad y Economía. Buenos Aires:smar D. Buyatti - Librería Editorial

Mehta, N., Agashe, A., & Detroja, P. (2020). ***Bubble or revolution: The present and future of blockchain and cryptocurrencies***. Paravane Ventures.

Mukhopadhyay, M. (2018). ***Ethereum Smart Contract Development: Build blockchain-based decentralized applications using solidity***. Packt Publishing Ltd.

Palladino, S. (2020). ***Ethereum for Web Developers***. Apress.

Qiu, M., Hofmann, & Qiu. (2018). ***Smart Blockchain***. Springer International Publishing.

Swan, M. (2015). ***Blockchain: Blueprint for a new economy***. " O'Reilly Media, Inc.".

Tapscott, D., & Tapscott, A. (2017). La revolución blockchain. ***Descubre cómo esta nueva tecnología transformará la economía global. Ediciones Deusto***.

Warburg, B., Wagner, B., & Serres, T. (2019). ***Basics of Blockchain: A Guide for Building Literacy in the Economics, Technology, and Business of***. Animal Venturs LLC. - Traducción al español de los autores

Vestergaard, C. (2021). Blockchain for International Security an Introduction. In ***Blockchain for International Security*** (pp. 1-5). Springer, Cham. - Traducción del autor

La acreditación de la carrera de Contador Público en la República Argentina

The accreditation of the Public Accountant degree in the Argentine Republic

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61033

Tomás Rodoreda
https://orcid.org/0000-0003-3509-8522
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística
Universidad Nacional de Rosario
tomasrodoreda@gmail.com
Rosario, Santa Fe, Argentina

Recibido: 05/05/2022
Aceptado: 11/10/2022

Resumen:

El presente trabajo busca reflexionar sobre el proceso de evaluación y acreditación de carreras por parte de la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria), a raíz de la inclusión del Título de Contador Público dentro del artículo 43 de la Ley Nacional de Educación Superior N° 24521.

Inicialmente se trabaja de manera teórica sobre la calidad en tanto concepto polisémico. En segundo lugar, se aborda la cuestión del proceso de acreditación de carreras de grado desde una perspectiva jurídica y las tensiones que la sanción de la Ley de Educación Superior ha generado, particularmente en relación al artículo 43. Por último, se describe el proceso de formulación de estándares mínimos de la carrera de Contador Público para la República Argentina, finalizando el trabajo con algunas reflexiones.

Palabras claves: contabilidad, calidad, evaluación

creative commons

Abstract:

The present work seeks to reflect on the process of evaluation and accreditation of careers by the CONEAU (National Commission for University Evaluation and Accreditation), as a result of the inclusion of the Title of Public Accountant within article 43 of the National Law of Higher Education No. 24521.

Initially, we work theoretically on quality as a polysemic concept. Secondly, the issue of the process of accreditation of degree courses is addressed from a legal perspective and the tensions that the sanction of the Higher Education Law has generated, particularly in relation to article 43. Finally, the process of accreditation is described. formulation of minimum standards of the Public Accountant career for the Argentine Republic, ending the work with some reflections.

Key words: accounting, quality, evaluation

Algunas discusiones entre calidad y acreditación:

1. Discusiones teóricas sobre calidad:

La calidad como concepto es eminentemente coyuntural y polisémica. Es decir, cada institución, cada marco político y social constituirá y definirá qué es calidad. Reflexionar en torno a ella presupone al menos dos abordajes. Por un lado un abordaje teórico, que indague en clave histórica las diferentes modulaciones de sus definiciones. Por otro lado, un abordaje práctico, o de estrategias de operacionalización del concepto, indagando sobre qué actores definen la calidad y cómo la definen. El concepto de calidad resulta central y es a partir del cual se justifica discursiva y prácticamente la evaluación (Krotsch, 2005).

En el campo de la evaluación y en la arena de las políticas de aseguramiento de la calidad universitaria, las prácticas evaluativas se relacionan con diferentes objetos (evaluación institucional, la validación de los sistemas de la educación a distancia, la evaluación de proyectos, la evaluación de currículum, la acreditación de programas académicos). Dentro de cada sistema de educación superior, los fenómenos evaluativos suponen una multiplicidad de propósitos, intereses, disputas y necesidades, de acuerdo a las características de cada país.

En términos generales, las estrategias de evaluación de la calidad ponen en juego el control, la garantía y el mejoramiento de la calidad de la educación superior (Lemaitre, M.J., Zenteno: 2012). La legitimación de estas prácticas evaluativas ha conducido incluso a experiencias más recientes e innovadoras que consisten en la adhesión voluntaria de diferentes países latinoamericanos a instancias de evaluación diseñadas e implementadas a nivel regional e internacional, como el caso de la experiencia Arcu-Sur en el ámbito del Mercosur y Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES (Lemaitre, M.J., Zenteno: 2012, pg. 44).

La evaluación de la calidad de la educación superior, en tanto política pública, se incorporó tras diversos intercambios, debates y negociaciones, con la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521(LES) (Krotsch, 2005), lográndose, en gran medida, zanjar la tensión en torno al resguardo de la autonomía de las universidades frente al Estado evaluador (Stubrin, 2010; Marquina, 2016). Los procesos de aseguramiento de la calidad en Argentina están a cargo del propio sistema universitario y de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), creada por la LES. La CONEAU es un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación.

Como sostiene Stubrin (2010), las causas de introducir la acreditación en la política pública de la educación superior en Argentina tuvieron, al menos tres vertientes. La primera de ellas está relacionada a imitar el rol de la acreditación en un marco de políticas de achicamiento estatal en línea con las ideologías imperantes en el Banco Mundial. La segunda, una mirada de tipo reflexiva en relación al rol de las universidades en la generación de conocimiento y profesionales socialmente

responsables. La tercera, denominada por Stubrin racionalizadora, orientada a pensar en el aparato burocrático estatal, y a la medición de éxitos de los objetivos planteados inicialmente por las instituciones. CONEAU aparece aquí, en este abanico de opciones, como una repartición pública ***sui generis*** (Stubrin, 2010), producto de la variedad y carácter de sus funciones, enumeradas en el apartado de aseguramiento de la calidad del presente trabajo.

1. Discusiones teórico-jurídicas sobre acreditación:

Indagaciones sobre el Artículo 43 de la LES:

El artículo 43 de la Ley de Educación Superior reza de la siguiente manera: "Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:

a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades:
b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas.

El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos."
Al respecto, la doctrina jurídica, la jurisprudencia y los analistas han realizado diferentes evaluaciones sobre el significado e impacto de esta regulación a nivel del sistema universitario argentino. Al respecto se sintetizan aquí las principales observaciones:

» El impacto de la regulación en relación con el principio de autonomía universitaria.
» Las profesiones reguladas por el Estado. VER ART. 42.
» El concepto de interés público.
» El criterio de inclusión o exclusión de las carreras.

El principio de autonomía universitaria, proclamado en la Reforma Universitaria de 1918 y plasmado en la constitución (Art. 75, inc. 19) y en la Ley de Educación Superior 24521 (art. 29) es un principio general que debe aplicarse a todas las acciones que las instituciones de educación superior puedan realizar en el marco de la ley.

La jurisprudencia respecto de las tensiones entre un derecho constitucional (el de autonomía universitaria) y la LES es variada y toma como referencia es la causa número 38781/05 "UBA c/Estado Nacional s/Proceso de conocimiento" en el cual la Universidad de Buenos Aires solicita la declaración de inconstitucionalidad de las normas contenidas en los art. 8 inciso d; 29 inciso a, f y g; art. 34; 42 a 44; 46; 50 a 55; 57; art. 59 inciso c; y art. 78 a 80 de la LES. Se convirtió en un caso de referencia por ser el único que tuvo sentencia firme en alguno de esos artículos[1].

Siguiendo al jurista Mundet (2011), el artículo 43 "impone una limitación a ese amplio margen de autonomía, constituyendo ***una excepción a la regla***" (Mundet, 2011; 14). La excepcionalidad al principio de autonomía es atribuible a que ésta busca garantizar a los habitantes un ejercicio responsable en aquellas profesiones que pongan en riesgo valores fundamentales.

El principio de autonomía por lo tanto se constituye como una regla no sólo plasmada en el art. 29 (incisos d. y e. por ejemplo) de la LES sino también atribuible el apartado de Títulos, en tanto que las instituciones de educación superior mantienen en términos generales su autonomía para generarlos y definir sus características. La interpretación posible de la relación entre norma (la LES y la autonomía universitaria que de ella se desprende) y excepción debería ser a favor de la norma, dado que esta establece la generalidad (el derecho de la autonomía), enunciando de manera restrictiva la excepción.

El criterio de inclusión o exclusión de las titulaciones pone en tensión la forma en la cual se interpreta la excepcionalidad a la regla de la autonomía, a saber: las profesiones reguladas por el Estado - cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público - poniendo en riesgo de modo directo - la salud; la seguridad; los derechos; los bienes o la formación de los habitantes.

La tensión posible referida a la regulación de profesiones por parte del Estado entre el Estado Nacional (a través de la LES) y el poder de policía de las Provincias y sus colegios profesionales, no surge puesto que la LES regula titulaciones y de ellas los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica; los colegios profesionales regulan el ejercicio de la profesión en sí, de forma independiente de la formación que alcanzaron en el ámbito universitario. La vinculación y tensión existente allí está relacionada a las actividades reservadas para la titulación, pues estás tienen impacto directo en el ejercicio profesional.

El interés público se refiere en términos generales a la sociedad en su conjunto, y no alude a intereses individuales. La idea de ***público*** aquí se refiere entonces al conjunto de la sociedad toda, que, producto de una formación deficitaria podría verse afectada de forma directa. El modo en que la formación afecta debe ser de esa manera y no de

1 Durante el período 1995 a 1999 un total de 14 universidades de gestión pública realizaron los pedidos de inconstitucionalidad. Las sentencias sobre estos casos fueron recurridas, quedando sin efecto las mismas.

otra, puesto que, de lo contrario, sostener un criterio amplio de inclusión de carreras en los procesos de acreditación, contravenir el principio de autonomía previamente mencionado.

Por lo general las asociaciones de Facultades, Escuelas, etc solicitan la inclusión de un título en la nómina de carreras comprendidas por el artículo 43 puesto que, además de asegurar estándares mínimos formación, presuponen reflejar con ello tambíen estándares de calidad; cristalizando así la idea de que los procesos de evaluación y acreditación contribuyen a la legitimación de una carrera en el ámbito social.

A su vez como los procesos de acreditación de carreras generan las actividades profesionales reservadas exclusivamente, las Asociaciones Profesionales pujan en la definición de estándares con el objetivo de abarcar un mayor espectro de incumbencias profesionales posibles, generando un efecto no deseado muchas veces de solapamiento de actividades profesionales y de pérdida de autonomía de aquellas profesiones cuyos títulos no fueron incluidos en el artículo 43.

El aseguramiento de la calidad en Argentina:

La evaluación de calidad en la educación universitaria sigue siendo tema prioritario en las agendas de todas las regiones del mundo, ya que es la forma que se encontró para mejorar la calidad de la formación proporcionada por las instituciones universitarias. Estos procesos, en el contexto internacional, están a cargo de agencias públicas o privadas de evaluación que buscan asegurar y mejorar la calidad de la formación.

Las funciones de la CONEAU son:

- evaluación de proyectos institucionales para la creación de instituciones públicas y privadas
- evaluación externa de instituciones ya existentes
- acreditación periódica de carreras de grado reguladas por el Estado
- acreditación periódica de carreras de postgrado

Esta Comisión ha sido una pieza fundamental en el proceso de cambios en la educación superior en los últimos diez años a través de la consolidación de la evaluación y la acreditación universitaria para la mejora educativa.

Dentro de las funciones llevadas adelante por la CONEAU nos interesa la relativa a acreditación de carreras de grado. Hasta el momento las carreras sometidas al proceso son sólo las incluidas en el artículo 43 de la Ley de Educación Superior, que son aquellas cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. En este sentido es el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades, el que determina la nómina de títulos declarados de interés público y establece los estándares que la carrera debe cumplir para su acreditación.

La Resolución para la acreditación incluye las actividades reservadas al título, la carga horaria mínima, los contenidos curriculares básicos y los criterios de intensidad para la formación práctica. Una característica del sistema argentino es que los procesos de acreditación se organizan en convocatorias que involucran a todas las carreras que ofrecen la titulación en el país.

Acreditación de la carrera de Contador Público en Argentina:

En miras de que los resultados de la investigación conformen un potencial insumo para el proceso de acreditación de la carrera de contador público, es que se parte tomando como referencia las definiciones pertinentes que se expresan en el documento elaborado por el Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Económicas de Universidades Nacionales (CODECE). Creado el 4 de diciembre de 1987, el CODECE es un organismo cuyo objetivo general es colaborar en las áreas de docencia, investigación y extensión asignadas a las Universidades por sus respectivos estatutos.

El proceso de acreditación de la Carrera de Contador Público se encuentra reglamentado por el artículo 43 de la Ley de Educación Superior, por lo establecido lo establecido en el artículo 3º de la Resolución del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología Nº 254/2003 , y en la Resolución 1723/2013 del Ministerio de Educación . El mencionado documento del CODECE, partiendo de lo establecido por la Ley de Educación Superior, considera que la carrera de contador debe cumplir con pautas referidas a la carga horaria mínima y respetar un conjunto de contenidos curriculares mínimos, así como criterios sobre la intensidad de la formación práctica, debido a que el ejercicio de la profesión puede comprometer el interés público.

En el marco del presente trabajo se tomarán puntualmente las siguientes definiciones vertidas en el documento mencionado anteriormente: 1) La carrera de contador: El ejercicio profesional del Contador Público está vinculado con la actividad de las organizaciones públicas y privadas, cualquiera sea su forma jurídica, persigan o no fines de lucro, y en el contexto en que dichas organizaciones se desenvuelven. La carrera de Contador Público ofrece un sólido basamento contable e impositivo, formación que se integra con conocimientos administrativos, jurídicos, humanísticos, matemáticos y económicos. El Contador Público debe tener presente que el objeto de su profesión es la "información" en todas sus formas, sea la misma generada dentro de las organizaciones, interactuando éstas entre sí o en su vinculación con el contexto. 2) El interés público: la utilización de la información contable ha adquirido una gravitación muy significativa en los negocios locales, nacionales, regionales y a escala mundial, es por ello que existen organismos públicos nacionales e internacionales encargados de producir el lenguaje para comunicarlos, fácilmente decodificable y utilizable por cualquier interesado ajeno al ente emisor de la información. A estos destinatarios es a quienes debe resguardar la opinión profesional de los contadores. 3) Plan de estudio: constituye el programa educativo sobre el que se estructura la

propuesta académica de las carreras. Establece el conjunto organizado y sistemático de todas las actividades académicas cuya aprobación satisfactoria y total es requerida para el otorgamiento del título. 4) Perfil del graduado: comprende las características que definen al egresado de una carrera teniendo en cuenta los conocimientos y las capacidades que se promueven en ella. Este perfil debe ser coherente con la fundamentación epistemológica, social e ideológica que sustenta el plan de estudios de esa carrera y con los alcances del título.

En Argentina, en agosto de 2013 el Ministerio de Educación de la Nación incluyó, por medio de la Res. N° 1723/2013, el título de Contador Público dentro del art. 43 de la Ley Nacional de Educación Superior N° 24521, que estipula que las carreras universitarias de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el estado, que puedan poner en riesgo el interés o bienestar público, estarán sometidas a procesos de acreditación periódica por parte de la CONEAU. En este sentido el Ministerio de Educación, a través de la Res. Nº 3400/17 aprobó los estándares para la acreditación de las carreras de contador público.

Esta resolución en sus anexos establece algunas definiciones de cumplimiento obligatorio (contenidos curriculares básicos, carga horaria mínima, criterios de la intensidad de la formación práctica) y los estándares para la acreditación de la carrera. El último anexo está destinado a la definición de las actividades profesionales reservadas.

En el anexo I de dicha resolución se definen los contenidos curriculares mínimos, que la carrera de Contador Público deberá cubrir obligatoriamente y deben ser la base de la cual las instituciones puedan derivar sus lineamientos curriculares y planes de estudios. De acuerdo con lo que se expresa en el texto, dichos contenidos, organizados en áreas temáticas, surgen en función de la información conceptual y teórica considerada imprescindible y de las competencias que se desean lograr. Todo diseño curricular de la carrera de Contador Público debe asegurar que los contenidos básicos sean adecuados y que, conjuntamente con la articulación entre áreas y asignaturas, se garantice la formación correspondiente al perfil definido.

En el anexo II se establece la carga horaria mínima para la formación teórico – práctica en la carrera de Contador Público, la que quedó establecida en 2.700 horas reloj. Las premisas que rigen este estándar son las siguientes:

• La suma de las cargas horarias mínimas parciales asignadas a cada una de las áreas temáticas y al espacio final de integración (práctica profesional supervisada) es de 2315 horas. Las restantes 385 horas corresponden a espacios de distribución flexible entre las áreas temáticas y pueden ser asignadas libremente por las unidades académicas conforme al perfil del graduado que se hayan propuesto.

• La carga horaria mínima incluye al menos 600 horas destinadas a la Formación Práctica a desarrollarse durante el dictado de las asignaturas y otras 100 destinadas a un espacio final de integración (práctica profesional supervisada), totalizando un mínimo de 700 horas.

• De las 600 horas de formación práctica incluidas en las asignaturas, se destinan 420 horas exclusivamente a las áreas temáticas de Contabilidad e Impuestos y Jurídica, a efectos de resguardar su condición crítica en la formación del Contador Público. Las restantes 180 horas corresponden a espacios de distribución flexible y pueden ser asignadas libremente por cada unidad académica conforme al perfil del graduado que se haya propuesto.

• Las 100 horas correspondientes al espacio final de integración (práctica profesional supervisada), por su naturaleza, no necesitan identificación particularizada con áreas temáticas específicas, según se establece en el Anexo III – Criterios de intensidad de la formación práctica

• Como los estándares fijan carga horaria mínima y no un tope máximo, cada unidad académica es libre para aumentarla en su diseño curricular.

En cuanto a la intensidad de la formación práctica, el anexo III establece que las carreras de grado deben garantizar ámbitos y modalidades de formación teórico-práctica que colaboren en el desarrollo de competencias profesionales acordes con la intencionalidad formativa. Por consiguiente, cada unidad académica, atendiendo al contexto socioeconómico y al tipo de inserción laboral de sus graduados, podrá contemplar diversas formas de llevar adelante esta capacitación.

Conclusiones:

Los procesos de acreditación de carrera de grado están orientados - siguiendo el discurso de la CONEAU - al aseguramiento de la calidad de las carreras acreditadas. La forma en que se instrumentalizan los estándares está en íntima consonancia con el espíritu de que la calidad es una construcción de una pluralidad de actores. Independientemente de ello, los procesos de acreditación y su lógica generan algunos interrogantes difíciles de resolver:

• La tensión entre calidad y autonomía no necesariamente está zanjada. La figura del estado evaluador se ve diluida por una construcción de estándares colectiva y sostenida por una comunidad de actores que la validan.

• La tensión entre las profesiones reguladas por el Estado - bajo el poder de policía de las provincias - y las actividades reservadas a las titulaciones a acreditar no desapareció. La definición de estas últimas parecería darse entre los mismos pares que deben atribuirse sus límites de ejercicio profesional, cuya única frontera está en el de otras disciplinas que ya las hayan establecido. La tardomodernidad señala un incremento de la especialización de las disciplinas, pero, de forma simultánea, una necesidad de una mirada más abarcadora de las mismas para poder afrontar fenómenos crecientemente complejos.

• La resolución de estándares ubica ciertas áreas de conocimiento en lugares que no obedecen a tradiciones epistemológicas claras. Es el caso del lugar que ocupan las ciencias sociales vinculado estrechamente con la Matemática en lo que se refiere

a su carga horaria según el anexo de la Resolución 3400-E/2017.

• Cómo se ha señalado en otros trabajos (Aquel, Rodoreda; 2018) en un mundo crecientemente globalizado, la dimensión internacional para la formación del contador aparece diluida. La necesidad que el/la profesional contable comprenda su profesión desde un punto de vista técnico, ético, social mediatizado por el entorno global es esencial para el ejercicio de la profesión.

• Los dictámenes de acreditación son de acceso público y en buena medida señalan que las principales deficiencias de los planes de estudios están fijadas en el ***espíritu*** de las disciplinas. Mayoritariamente las deficiencias están orientadas a bajos niveles de investigación (cantidad de proyectos de investigación, cantidad de docentes y estudiantes investigando, entre otras), y de impacto de las mismas en la disciplina; pocas actividades de extensión y transferencia a la comunidad; y la ausencia prácticamente total de actividades vinculadas a la internacionalización disciplinar. Los déficit señalados y la necesidad de mejorarlos requerirá, en última instancia, que la comunidad disciplinar reflexione y replantee la ***forma*** en que genera nuevos profesionales, reproduciendo habitus que entran en tensión con los propios estándares validados por la comunidad científica.

Referencias:

ALVAREZ, G., BERNAL, M. DISTEFANO, M., FALCÓN, P. (Comp.) (2022). Miradas sobre la autonomía universitaria. Libro digital, PDF. Eudeba.

AQUEL, S., RODOREDA, T. (2018) La dimensión internacional en la formación del Contador Público. Disponible en: https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/3099805. Última consulta: 1 de julio de 2022.

DE VICENZI, A. (2018). ***¿Ha mejorado la calidad de las universidades? Un estudio de casos de universidades privadas argentinas.*** Buenos Aires: Prometeo.

KROSTCH, P. (2005) La evaluación de la calidad en la Argentina: la necesidad de un análisis centrado en el poder y el conflicto. Publicado en Wietse de Vries (Coord.) Calidad, eficiencia y evaluación de la Educación Superior, Barcelona, Editorial Netbiblo.

MUNDET, E. (2011), El artículo 43 de la ley 25.521: pautas para la interpretación y aplicación de la norma. En Revista Científica de Ciencias Juridicas y Notariales, mayo de 2011. ISSN: 1853-5690. Argentina.

NOSIGLIA, M. C., TRIPPANO, S. y JANUSZEVSKI, S.(2021), Análisis e interpretación de los fallos del Poder Judicial de la Nación a partir de la aplicación de la Ley de Educación Superior. El Poder Judicial como actor político en la relación Estado-Universidad. En Nosiglia, María Catalina (Comp.) ***Reflexiones y debates sobre las políticas universitarias en la Argentina.*** Edit. EUDEBA, Argentina.

STUBRIN, A. (2010), Calidad Universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana. EUDEBA- Ediciones UNL.

Normativa de Referencia:

Ordenanzas de CONEAU: No 62/17, No 63/17, No 57/10, No 12/97.

Leyes Nacionales:

Ley No 20.488/73. Normas referentes al ejercicio de las profesiones relacionadas con las Ciencias Económicas; disponible en www.consejo.org.ar/elconsejo/documentos/ley20188,(consultado el 23/6/2022).

Ley 24521/95. Ley de Educación Superior

Resoluciones Ministeriales:

Resolución 254/2003, del Ministerio de Educación, que resuelve el análisis de la regulación de los títulos de abogado, notario, contador público y actuario.

Resolución 51/2010, reconocimiento oficial y validez de títulos de grado y posgrado.

Resolución 462/2011, del Ministerio de Educación, que resuelve que las ofertas universitarias incluidas en el artículo 43 de la LES deberá someterse a los procesos de acreditación a efectos del reconocimiento oficial

Resolución 1723/2013, del Ministerio de Ecuación, que incluyó la profesión de Contador Público dentro de las denominadas carreras del artículo 43 y 46, inciso b de la LES.

Resolución de estándares 3400-E/2017. CP.

Ejercicio profesional del Contador Público, tecnología y Ciencia Abierta en el contexto de América Latina y el Caribe

Professional practice of the Public Accountant, technology and Open Science in the context of Latin America and the Caribbean

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61034

Jairo Antonio Contreras Capella
https://orcid.org/0000-0001-5557-4800
Universidad Libre
jairoconterascapella@gmail.com
Barranquilla, Colombia

Recibido:08/06/2022
Aceptado:11/10/2022

Resumen

La forma como los profesionales de la contaduría pública asumen el ejercicio contable, la comprensión, aprehensión de conocimiento y registro de los hechos económicos y mercantiles, se reconfigura constantemente; así se han instaurado paradigmas en ciertos períodos de la historia económica, prevaleciendo algunas tendencias, las cuales suelen imperar más que otras, o incluso coexisten diferentes miradas sobre los fenómenos sujetos al análisis y registro contable.

Así se han configurado rutas de apropiación del entorno mercantil y elementos de la cultura económica y social sobre aquello que, desde el modo de producción, la estructura y superestructura económica hegemónica, se considera como aquello que vale la pena poner en circulación por lo útil y socialmente necesario para el ejercicio de la ciencia contable.

Palabras clave Ejercicio del Contador Público – Contaduría y Ciencia Abierta – Contaduría y tecnología – Contador Público, Ciencia abierta en América Latina

creative commons

Abstract

The way in which public accounting professionals assume the accounting exercise, the understanding, apprehension of knowledge and registration of economic and commercial facts, is constantly reconfigured; Thus, paradigms have been established in certain periods of economic history, with some trends prevailing, which tend to prevail more than others, or even different views coexist on the phenomena subject to accounting analysis and registration.

Thus, routes of appropriation of the mercantile environment and elements of the economic and social culture have been configured on what, from the mode of production, the hegemonic economic structure and superstructure, is considered as that which is worth putting into circulation for what is useful and socially necessary for the exercise of accounting science.

Keywords Practice of the Public Accountant – Accounting and Open Science – Accounting and technology – Public Accountant, Open Science in Latin America

INTRODUCCIÓN

Desarrollar habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes en el Contador Público de cara al primer cuarto del siglo veintiuno, implica, cada vez más, una necesidad que ha de ser objeto de reflexión y acción en dicho cuerpo de conocimientos, como en los agentes que configuran la comunidad académica de contadores, ya que son, a la larga, quienes velan por el cumplimiento de la misión de contribuir desde su campo de saber, al progreso de la disciplina en particular, y la sociedad en general.

Debido a la necesidad de formar profesionales con habilidades y destrezas para el ejercicio de la profesión contable, se considera que la Ciencia Abierta tiene capacidad para contribuir en esa labor, con la cual, además, busca dar respuesta a las limitaciones propias de la formación profesional proveniente de espacios estrictamente locales, monodisciplinares, que desconocen en su ejercicio la articulación de su acervo de conocimiento con el de interpretaciones forjadas en otras realidades y en otras disciplinas que le complementan.

Así mismo se constata que la comprensión sobre el conocimiento de la ciencia contable, su producción, circulación, transferencia y uso social, se han reconfigurado a lo largo de la historia.

En este orden de ideas, entre los paradigmas emergente ha de mencionarse la noción de Ciencia Abierta (Open Science), la cual "es un movimiento mundial, surgido de la comunidad científica, que aboga por una mayor accesibilidad, colaboración, eficiencia y transparencia de la investigación, para que sea más democrática y con mayor vinculación a las necesidades de la Sociedad" (Morales Cáceres, 2018).

La Ciencia Abierta constituye un avance en el ejercicio de saberes, conocimientos teórico-prácticos, y ejercicio heterogéneo de prácticas, que emerge como una oportunidad para volver a pensar las comprensiones que se han aceptado como válidas respecto a la ciencia y las prácticas que se han configurado históricamente como forma de apropiación social del saber científico. (Comisión Europea, 2012).

La Ciencia Abierta promueve procesos inclusivos, en el marco de la globalización, la competitividad, el cambio, y la incertidumbre; se convierte así, en un esfuerzo deliberado, planeado y orientado a superar contradicciones profundas de la sociedad, que generan brechas tecnológicas y desigualdades; por ello la democratización del saber científico, sus formas de producción y la apropiación social del mismo, se ha convertido en elementos determinantes para el ejercicio profesional en busca de sociedades más equitativas, con capacidad y habilidades para transformar el entorno como dimensión para la vida de las organizaciones, la sociedad y las personas.

En consecuencia, la tendencia creciente de la Ciencia Abierta demanda, una reflexión doctrinal profunda acerca de cómo se ha dado el ejercicio de las profesiones en general, y del profesional del contador público, en particular, exigiendo que el relevo generacional del siglo veintiuno esté vinculado a los avances de la ciencia, la tecnología, y la innovación; de tal manera que se pretende colocar el conocimiento del entorno y la realidad, como eje prioritario para la generación de capacidades

interpretativa, desde la cual se pueda identificar, diagnosticar, formular y gestionar proyectos profesionales, disciplinares y científicos sostenibles.

Para los expertos en el tema de la Ciencia Abierta, ella tiene la potencialidad y capacidad para contribuir a la superación de la falta de competitividad, no solo en los individuos, sino en las organizaciones y en sectores productivos de los países subdesarrollados. Lo anterior si se tiene en cuenta que la Ciencia Abierta genera una dinámica que busca superar no solo la carencia de una cultura de investigación, sino el ejercicio endogámico del conocimiento disciplinar caracterizado por un bajo nivel de interdisciplinariedad, transdisciplinariedad y transferencia e intercambio de saberes y conocimiento, como motor dinámico del desarrollo endógeno de las organizaciones.

Atendiendo el interés que existe en la sociedad, en los procesos de apropiación y generación del conocimiento, se espera que el profesional de la contaduría pública esté abocado a reflexionar y conocer los elementos del desarrollo histórico de la profesión, los problemas generales del ejercicio profesional, su alcance y limitaciones, como también un componente prospectivo.

Así se observa que, en el ámbito internacional, el ejercicio del Contador Público implica un esfuerzo cada vez mayor de comunidades nacionales de la citada profesión, por la integración de conocimientos, prácticas y lecturas orientadas a consolidar una perspectiva global que refleje la dinámica de los circuitos internacionales de la economía, la cultura y su aparato productivo asociado crecientemente a la perspectiva de la Ciencia Abierta como la más reciente tendencia orientada a compartir los esfuerzos por superar bajos niveles de desarrollo, baja productividad y altos niveles de desigualdad.

No es fortuito que la UNESCO (2021) invite a reconocer en la Ciencia Abierta una herramienta de última generación con capacidad de contribuir a reducir las desigualdades en Ciencia y Tecnología, Innovación e investigación, develando el impacto positivo, de la Ciencia Abierta, en el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En el contexto anterior, la implementación de la Ciencia Abierta en América Latina y el Caribe, presenta un estado desigual entre países, con avances y retrocesos, donde se destacan, prácticas aisladas, poco integradas, con esfuerzos discontinuos y poco armónicos, que por lo general, dificultan allanar el camino para la formulación de una política articulada y coherente en este campo. No obstante, hay que ponderar que un esfuerzo supranacional, requiere previamente un marco legal consolidado de política pública nacional, a partir de la cual sea posible alcanzar los requerimientos de integración internacional y con base en la cual, el conocimiento, la ciencia, la tecnología y a innovación, se constituyan en referentes del conocimiento en los diversos campos, disciplinas y práctica profesional, en general, y de la Contaduría Pública en particular.

El ejercicio del Contador Público en una perspectiva internacional se alinea a

tendencias mundiales propias de la globalización que generan amplios enfoques en el ejercicio, rol, construcción y uso del conocimiento contable. Por lo anterior, en un contexto internacional de Ciencia Abierta, el profesional de la Contaduría Pública, los entes gremiales, los Colegios de Contadores Públicos, así como las Universidades e instancias gubernamentales pertinentes, están llamadas a trabajar por un avance en la cultura científica del Contador Público que facilite pensar y proponer actualizar el ejercicio acerca del quehacer del Contador, desde la investigación con características de inclusión, comprensión, acceso, y trabajo mediado por equipos profesionales, éticamente sólidos y con talante internacional.

El impacto esperado de la Ciencia Abierta en el ejercicio profesional, en general, es valorado por Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2019a) cuando afirma que: se espera que la Ciencia Abierta, una vez establecida, fortalezca la cultura científica y promueva la igualdad de oportunidades para todos, en particular mediante una mayor participación de los ciudadanos en las actividades de investigación y un mayor acceso a los datos e información científicos y a los recursos educativos abiertos.

En línea del anterior pronunciamiento, el Instituto Humboldt (2020), a través de su Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia - SiB Colombia, reconoce la capacidad de intervención de la Ciencia Abierta en el conocimiento, e identifica campos de conocimiento de alcance internacional (de interés global), a las que denomina causas comunes: "la práctica de la Ciencia Abierta es importante para todos los campos del conocimiento, pero su aplicación es urgente para las causas comunes, entendidas aquí como algunos campos del conocimiento que son (o deberían ser) de interés global, dado que son necesarios para asegurar el bienestar humano. Entre las causas comunes podemos nombrar el desarrollo biomédico, la conservación de la vida silvestre y el cambio climático global[1]"

1. Importancia y pertinencia de la formación profesional del contador público en el marco de la Ciencia Abierta.

La formación profesional del Contador Público, hoy, es el resultado de un proceso evolutivo que se ha forjado a la zaga de las complejidades del desarrollo productivo, el intercambio mercantil y el contexto geopolítico de la sociedad históricamente determinada. En el caso de la sociedad latinoamericana, los países enfrentan problemas complejos, que buscan ser superados realizando esfuerzos orientados a integrar el rol protagónico del conocimiento, la ciencia, la tecnología y innovación. Se pretende que desde las disciplinas se organicen, mediante núcleos problémicos,

1 Biodiversidad para todos. Disponible en: http: www.sibcolombia.net; Documento de Lineamientos de Política Nacional de Ciencia Abierta N° 2201 11

la lógica de los agentes del sistema de educación superior, especialmente los profesionales, a fin de articular el conocimiento específico, a los procesos de globalización, competitividad e integración.

Este aparte titulado la importancia y pertinencia de la formación profesional del contador público en el marco de la Ciencia Abierta, tiene como finalidad conocer el estado de la Ciencias Abierta en la actual sociedad del conocimiento; así mismo, precisar algunas de las manifestaciones emergentes de la Ciencia Abierta en el contexto de la sociedad latinoamericana; y por último, realizar un examen del rol de la Universidades, y la investigación científica en u contexto de ciencia abierta.

1.1 La Ciencia Abierta en la actual sociedad del conocimiento

La Ciencia Abierta, en el escenario arriba descrito, cumple un rol decisivo, constituyéndose en la expresión del reconocimiento a profundas transformaciones a que están llamados los paises, sobre la base del conocimiento; es desde la sociedad desde dónde surgen fuertes demandas por ciencia, tecnología e innovación, en síntesis, demandas de conocimientos necesaria para encarar y resolver las contradicciones inherentes al desarrollo del individuo, la sociedad y el mundo. Justo por lo anterior, pueden identificarse, desde antes del año 2000, esfuerzos cada vez más sistemáticos que buscan dar respuesta a las demandas crecientes del conocimiento a través del desarrollo de lo que se conoce como Ciencia Abierta.

Así, puede identificarse declaraciones, iniciativas, herramientas e instrumentos que han desarrollado la denominada Ciencia Abierta. Seguidamente se presenta una secuencia, a manera de línea de tiempo, de los avances de la Ciencia Abierta a nivel internacional, en diversos momentos y contextos:

1.1.1 En la Conferencia Mundial sobre la Ciencia para el siglo XXI: Un Nuevo Compromiso, realizada en Budapest, 1999, se destaca que en ella se declara el rol protagónico del conocimiento científico en el progreso de la humanidad; en igual sentido se destaca la importancia del rol de la ciencia para el avance de la sociedad. Se consolida así la perspectiva de que la Ciencia ha de estar al servicio del conocimiento científico, del progreso, de la paz y del desarrollo.

1.1.2 Durante el mismo año (1999) se conoció el Protocolo de la iniciativa de Archivos Abiertos (OAI-PMH) para la recolección de Metadatos Convención de Santa Fe (1999); el cual es un protocolo informático desarrollado por la Iniciativa de Archivos Abiertos para intercambiar metadatos. Permite la creación y actualización automática de repositorios centralizados donde se pueden consultar metadatos de diversas fuentes simultáneamente. Utilizado en particular por Archivos Abiertos y almacenes institucionales, ahora se ha extendido ampliamente en instituciones patrimoniales y en bibliotecas particulares. Se debatió así el uso de la web para

promover sistemas de información científica rápidos, dinámicos. Es así como surgió la organización de la Iniciativa de Acceso Abierto (OAI).

1.1.3 La Declaración de Independencia (2001). Constituyó un hito para la comunidad investigadora, en la medida que, a partir de entonces surgió la posibilidad de controlar revistas como un servicio para la educación e investigación. Se estructura a partir de entonces los Lineamientos de Política Nacional de Ciencia Abierta; con lo cual, las revistas pasan a transformarse no en productos comerciales para editores, sino como un instrumento de servicio para la educación e investigación.

1.1.4 En el año 2002 se emite la primera Declaración de Budapest (2002) acerca de la Ciencia Abierta, precisando el concepto de acceso abierto (OA) y las vías para alcanzarlo: la vía dorada (golden route), la de publicación en revistas OA, o la vía verde (Green route), así como la del autoarchivo en repositorios institucionales.

1.1.5 Declaración de Bethesda (2003). Las declaraciones de Bethesda y Berlín aparecen como un complemento de la Declaración de Budapest, ambas indican dos condiciones que deben encontrarse en una publicación para que sean consideradas como de acceso abierto (EcuRed, 2003):

> PRIMERA CONDICIÓN: El/los autor/es y el/los propietario/s de los derechos de **propiedad intelectual** otorgan a los usuarios un derecho libre, irrevocable, universal y perpetuo de acceso y licencia para copiar, utilizar, distribuir, transmitir y presentar el trabajo públicamente y hacer y distribuir obras derivadas, en cualquier soporte digital para cualquier finalidad responsable, sujeto a la apropiada atribución de la autoría, así como el derecho de hacer una pequeña cantidad de copias impresas para su uso personal.
> SEGUNDA CONDICIÓN. Una versión completa de la obra y todos los materiales suplementarios, incluyendo una copia de los permisos citados anteriormente, en un formato electrónico estándar apropiado se depositará de forma inmediata a la publicación inicial en al menos un repositorio en línea apoyado por una institución académica, una sociedad de intelectuales, una agencia gubernamental, o cualquier otra organización debidamente establecida que persiga facilitar el acceso abierto, la distribución sin restricciones, la interoperabilidad y el archivado a largo plazo (para las ciencias biomédicas, este repositorio es PubMed Central).

1.1.6 Declaración de Berlín (conocimiento científico 2003). La Declaración de Berlín sobre el libre acceso a la literatura científica es una declaración internacional sobre el libre acceso al conocimiento. Fue suscrita el 22 de octubre de 2003 en una conferencia organizada por la Sociedad Max Planck. En enero del 2011 había sido

firmada por casi 400 instituciones científicas. En Italia, en el 2004 la Declaración de Berlín fue seguida por la Declaración de Mesina. La Declaración de Berlín implica asumir el compromiso de avalar el OA, crear las herramientas y poner los recursos necesarios para su desarrollo.

1.1.7 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. (2006 Adoptó una declaración sobre la importancia del acceso a los datos de investigación financiada con dineros públicos y el Comité de Política Científica y Tecnológica expidió en el 2006 una recomendación que presenta una serie de principios y directrices para desarrollar políticas y buenas prácticas relacionadas con la accesibilidad, uso y gestión de datos de investigación financiada con fondos públicos). Política Nacional de Ciencia Abierta (2022)

> A lo largo de los últimos 30 años, los países de ingresos altos han tratado de sacar el máximo provecho de la investigación financiada con fondos públicos con el fin de estimular la transferencia de conocimientos y el espíritu empresarial e impulsar la innovación y el crecimiento económico. Como consecuencia de ello, las universidades y los institutos públicos de investigación (IPI) de estos países se están centrando cada vez más en los aspectos empresariales. (Pluvia Zúñiga & Sacha Wunsch-Vincent, 2012).

Pluvia Zúñiga del Centro de investigación y capacitación económica y social sobre innovación y tecnología de la Universidad de las Naciones Unidas en Maastricht y la investigadora Sacha Wunsch-Vincent, Economista Principal de la División de Economía y Estadística de la OMPI; coinciden que son los mas desarrollados quienes aprovechan la investigación financiada con dineros del Estado, con lo cual se estimula la

Esquema 1. Articulación de la Investigación y educación pública entre los sectores público y privado

Fuente: OMPI REVISTA,2012.

En: https://www.wipo.int/wipo_magazine/es/2012/03/article_0008.html

1.1.8 Principios de Panton. 2009-2010. Los Principios de Panton son un conjunto de recomendaciones que abordan la mejor manera de hacer que los datos publicados de estudios científicos estén disponibles para su reutilización. En este contexto, «publicado» significa «hecho público» y no se limita a la publicación formal en la literatura académica. El primer borrador de los Principios de Panton fue escrito en julio de 2009 y publicado en el 2010. Política Nacional de Ciencia Abierta (2022)

1.1.9 Declaración de San Francisco sobre la evaluación de la Investigación. DORA (2012). La Declaración de San Francisco, California; realizada el 16 de diciembre del 2012, hace énfasis en el modelo de evaluación de la investigación científica que realizan las agencias de financiación, las instituciones académicas y otros grupos, por parte de las agencias de financiación. Las recomendaciones se basan en una recomendación general (no utilice métricas basadas en revistas, como el factor de impacto. Lo ideal es basarse en la calidad del artículo más que en el impacto del mismo; es por el mérito de la investigación, más que por el método y fuente de difusión); y varias recomendaciones para agentes del ecosistema de investigación (agencias de financiación; instituciones; editoriales; investigadores; organizaciones

creative commons

que proporcionan métricas). El común denominador es la eliminación del uso de las métricas y evaluar el trabajo académico por sus méritos y no por el método y fuente de difusión, por lo cual se recomienda aprovechar las oportunidades de la publicación en línea y en abierto (explorando nuevos indicadores: SCImago2; h-index3; factor de impacto de 5 años; Eigen Factor Score4)

1.1.10 El Informe Finch (2011), se origina en el esfuerzo para examinar cómo hacer más accesibles los resultados de investigación financiados por el Reino Unido. El informe corresponde al trabajo realizado por el profesor Dame Janet Finch, Vice-rector de la Uiversidad de Keele, Reino Unido, quien publicó en el año 2011 su informe sobre cómo el Reino Unido puede avanzar hacia el acceso abierto en la publicación de artículos científicos. El informe señala que el Reino Unido apostará por la vía dorada en el acceso abierto, esto viene a significar que los investigadores deberán de pagar para que sus investigaciones sean publicadas, y a su vez éstas serían accesibles de forma gratuita para todo el mundo.

No obstante, la anterior perspectiva, ha generado preocupación entre los investigadores universitarios por las nuevas tasas que tendrían que pagar, cuando en una situación como la actual cada vez reciben menos dinero. Por lo anterior, hay quienes consideran que la cura de acceso abierto de Finch puede ser peor que la enfermedad (The Hashemite University, 2012)

1.1.11 Impulso de lo que se conoce como la Ciencia 2.0, Ciencia en transición. En el 2014 una Comisión Europea realiza una consulta pública dirigida a instituciones, autoridades públicas y ciudadanos que trabajen en universidades, instituciones dedicadas a la investigación, instituciones que financia investigación, bibliotecas científicas, sociedades científicas, editoriales científicas, negocios en el campo de la Ciencia 2.0. La consulta se refiere al modelo de actuación de la investigación científica y de la organización de la ciencia en general, teniendo en cuenta las tecnologías digitales, la globalización de la comunidad científica y la necesidad de enfrentarse a los Grandes Retos de nuestro tiempo (cambio climático, pobreza…). Éstos elementos tienen impacto en todo el ciclo de la investigación, desde el inicio hasta la

2 Es una plataforma en la internet que provee un conjunto de indicadores acerca de la calidad y el impacto de publicaciones y revistas a partir de información de Scopus de Elsevier (http://www.scimagojr.com/index.php).

3 El índice h es un sistema propuesto por Jorge Hirsch, de la Universidad de California, en 2005 para la medición de la calidad profesional de físicos y de otros científicos, en función de la cantidad de citas que han recibido sus artículos científicos (https://guiasbuh.uhu.es>c.php)

4 Es un índice basado en el número de veces que los artículos publicados en los cinco años anteriores han sido citados en el presente año.

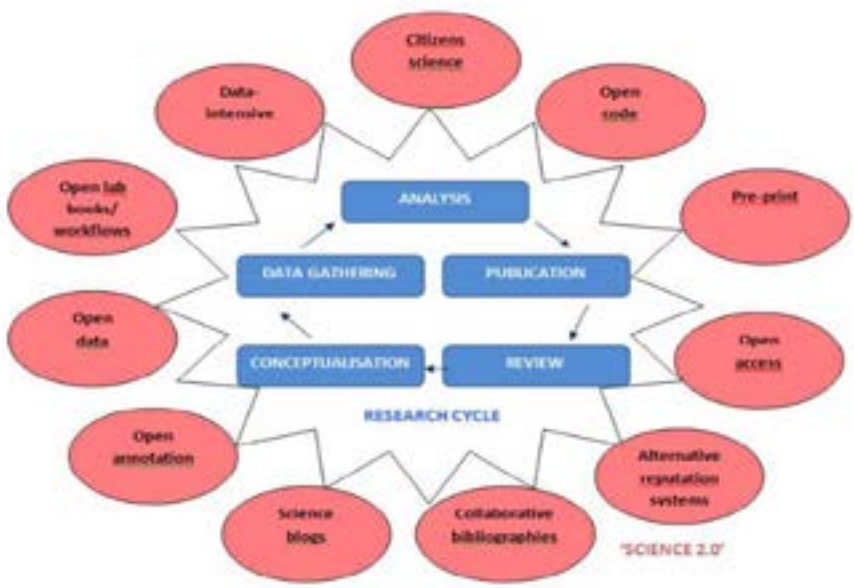
publicación de los resultados, así como en la forma en que este ciclo se organiza.

La finalidad de la consulta es comprender mejor todo el potencial social de la Ciencia 2.0, así como evaluar la necesidad de alguna posible acción política. Los tres objetivos principales de la consulta son:

1. Evaluar el grado de conocimiento de las partes implicadas acerca de este cambio en el modus operandi
2. Evaluar la percepción de las oportunidades y amenazas
3. Identificar las posibles implicaciones políticas y las acciones para reforzar la competitividad del sistema de investigación y ciencia europeo, sacando el mayor partido a las oportunidades ofrecidas por la Ciencia 2.0.

El documento "Science 2.0 : Science in Transition" ofrece más información sobre Ciencia 2.0 y las motivaciones y objetivos de esta consulta.

Figure 1: 'Science 2.0': Opening up the research process



Fuente: Universidad de Salamanca. Ver en: Consulta pública de la Comisión Europea sobre "Ciencia 2.0 : ciencia en transición" | InVito (usal.es)

1.1.12 Horizonte 2020 (2014).Entre los años 2014 y 2020, La Unión Europea concentró actividades de investigación e innovación sobre la base de tres pilares, a partir de los cuales se ha articulado con retos sociales, la promoción del liderazgo industrial europeo y reforzar la base científica del territorio. Lo anterior precedido por un creciente impulso presupuestal.

Horizonte 2020 ha originado una fuerte liga entre el ecosistema de investigación y el ecosistema empresarial; así, ha integrado las fases desde la generación del conocimiento hasta las actividades más próximas al mercado: investigación básica, desarrollo de tecnologías, proyectos de demostración, líneas piloto de fabricación, innovación social, transferencia de tecnología, pruebas de concepto, normalización, apoyo a las compras públicas pre-comerciales, capital riesgo y sistema de garantías. (European unión. Consejo Europeo de investigación, 2020)

Los objetivos estratégicos del programa Horizonte 2020 han sido los siguientes:

a) Crear una ciencia de excelencia, que permita reforzar la posición de la UE en el panorama científico mundial. Para ello:

b) Desarrollar tecnologías y sus aplicaciones para mejorar la competitividad europea (que tenga la ambición de crecer e internacionalizarse).

c) Investigar en las grandes cuestiones que afectan a los ciudadanos europeos (centrado en seis áreas esenciales para una vida mejor: salud, alimentación y agricultura incluyendo las ciencias del mar, energía, transporte, clima y materias primas, sociedades inclusivas y seguridad).

Los resultados se han dirigido a resolver problemas concretos de los ciudadanos. Como, por ejemplo, el envejecimiento de la sociedad, la protección informática o la transición a una economía eficiente y baja en emisiones de carbono. (European unión. Consejo Europeo de investigación, 2020).

1.1.13 Manifiesto de Leiden sobre indicadores de investigación (2014). Este manifiesto se promulgó en la Conferencia Internacional sobre Indicadores de Ciencia y Tecnología que tuvo lugar el Leiden en el año 2014. En dicha conferencia se denuncia el uso incorrecto y generalizado de los indicadores en la evaluación de la calidad de la investigación. La evaluación de la investigación puede jugar un papel importante en el desarrollo de la ciencia y sus interacciones con la sociedad; el manifiesto de 10 principios es una síntesis de buenas prácticas en evaluación basada en indicadores métricos.

Diana Hicksa , Paul Wouters , Ludo Waltman , Sarah de Rijcke and Ismael Rafols, todos ellos participantes en la Conferencia Internacional sobre Indicadores de Ciencia y Tecnología consideran que "la obsesión de las universidades con su posición en los rankings globales (como el de **Shanghái** o el **Times Higher Education,** por ejemplo) está amenazando con dañar el sistema científico ya que éstas listas están basadas en **datos inexactos e indicadores arbitrarios"**.

> Los datos sobre las actividades científicas están siendo cada vez más utilizados para gobernar la ciencia. Evaluaciones sobre investigación que fueron en su día diseñadas individualmente para su contexto específico y realizadas por pares, son ahora rutinarias y están basadas en métricas.1 El problema es que la evaluación pasó de estar basada en valoraciones de expertos a depender de estas métricas. Los indicadores han proliferado: normalmente bien intencionados, no siempre bien informados, y a menudo mal aplicados. Cuando organizaciones sin conocimiento sobre buenas prácticas e interpretación apropiada de indicadores llevan a cabo las evaluaciones, corremos el riesgo de dañar el sistema científico con los mismos instrumentos diseñados para mejorarlas. (Diana Hicksa, Paul Woutersb, Ludo Waltmanb ;2014)

Por lo anterior, redactaron el Manifiesto de Leiden sobre indicadores de investigación con 10 principios:

1. La evaluación cuantitativa tiene que apoyar la valoración cualitativa por expertos
2. El desempeño debe ser medido de acuerdo con las misiones de investigación de la institución, grupo o investigador
3. La excelencia en investigación de relevancia local debe ser protegida
4. Los procesos de recopilación y análisis de datos deben ser abiertos, transparentes y simples
5. Los datos y análisis deben estar abiertos a verificación por los evaluados
6. Las diferencias en las prácticas de publicación y citación entre campos científicos deben tenerse en cuenta
   La evaluación individual de investigadores debe basarse en la valoración cualitativa de su portafolio de investigación
7. Debe evitarse la concreción improcedente y la falsa precisión
8. Deben reconocerse los efectos sistémicos de la evaluación y los indicadores
9. Los indicadores deben ser examinados y actualizados periódicamente
10. (Centro de Estudios de Ciencia, Comunicación y Sociedad; CCS,2015)

1.1.14 Manifiesto de Ciencia Abierta y colaborativa. Hacia una ciencia abierta, inclusi**va por** el bienestar social y ambiental. Red de Ciencia Abierta y Colaborativa para el Desarrollo (OCSDNet, 2015), la cual es una comunidad de investigación compuesta por doce equipos de investigadores y practitioners de América Latina, África, Medio Oriente y Asia. Se plantea preguntas tales como: ¿Qué es ciencia abierta y colaborativa?; ¿cómo mejorar el pensamiento científico y sus procesos de producción?, ¿cómo puede contribuir con el desarrollo social y sustentable?. Propone siete principios como un punto de partida para alcanzar una noción más inclusiva de ciencia en el contexto del desarrollo. a) Conocimiento como bien

común; b) justicia cognitiva; c) apertura situada; d) derecho a la investigación; e) colaboración de pares; f) tecnologías accesibles e inclusivas y g) el bienestar de la sociedad. (OCSDNet, 2015).

1.1.15 La Declaración de Lindau (2018) sobre Ciencia Abierta Cooperativa Sostenible. Es una iniciativa presentada durante la 68ª Reunión de Premios Nobel de Lindau celebrada en junio de 2018. Su objetivo fue obtener un apoyo generalizado para un nuevo enfoque de la Ciencia Abierta global, sostenible y cooperativa. Los 10 principios de la mencionada Declaración (2020): Adoptar un código ético, cooperar globalmente en problemas globales, compartir el conocimiento, publicar resultados en acceso abierto, publicar datos en repositorios abiertos, trabajar de forma transparente y veraz, cambiar el sistema de reconocimiento académico, apoyar el talento en todo el mundo, comunicarse con la sociedad y participar en la educación. Política Nacional de Ciencia Abierta (2022).

1.1.16 Llamado conjunto en pro de la Ciencia Abierta (2020). Los directores generales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hicieron un llamado invocando el derecho fundamental a disfrutar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones, al tiempo que abogaron por una ciencia abierta, inclusiva y colaborativa.

Se considera que la ciencia abierta puede reducir las desigualdades, contribuir a responder a los desafíos inmediatos que plantea la COVID-19 y acelerar el progreso hacia la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; con base en lo anterior se exhorta a todos los Estados Miembros:

- A garantizar el derecho fundamental de acceso a la investigación científica y sus aplicaciones
- Fomentar una cultura de colaboración y solidaridad, más que de competencia.;
- Impulsar la elaboración y el intercambio de marcos jurídicos y políticas para aplicar eficazmente los principios de la ciencia abierta;
- Basar las políticas públicas eficaces y sostenibles, en información, hechos y conocimientos científicos verificados;
- apoyar el enorme potencial que ofrece la ciencia para satisfacer las necesidades de la sociedad y configurar el futuro de la humanidad.
- Reconocer que la ciencia abierta es fundamental para mejorar y mantener el

bienestar socioeconómico y la integración en la economía mundial;

- Reconocer la capacidad que tienen la cooperación científica y la diplomacia para unir a las naciones, la sociedad civil, el sector privado y el mundo,

- Facilitar el intercambio de los conocimientos, la propiedad intelectual y los datos para responder a la pandemia.

1.1.17 Perspectivas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconoce que "la ciencia y la innovación están desempeñando un papel esencial", "acompañados de niveles sin precedentes de cooperación global entre organismos internacionales", reflexiones que realiza sobre ciencia, tecnología e innovación (2021) a partir de tiempos de crisis y oportunidades, alrededor de la pandemia de COVID-19, que conlleva riesgos a sufrir daños en el corto, mediano y largo plazo en los modelos de investigación por lo cual recomienda que "las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) deberían orientarse hacia el apoyo de una agenda más ambiciosa de transformación del sistema que promueva una transición gestionada hacia modelos futuros más sostenibles, equitativos y resilientes"; así mismo considera la OCDE, que se requiere fomentar la cooperación y la colaboración, evitar duplicaciones innecesarias e identificar espacios oscuros donde se necesita investigación pero que no se está llevando a cabo".

La perspectiva de la OCDE con motivo de la crisis del Covid-19 le lleva a considerar la necesidad de "la cooperación internacional en CTI puede ayudar a proporcionar soluciones a otros desafíos globales. Sin embargo, esto requerirá reforzar un nuevo paradigma de cooperación internacional en CTI que otorgue **más valor a la investigación transdisciplinaria** (resaltado nuestro). (Cornejo Hernandez, 2021).

1.1.18 Recomendaciones de la UNESCO sobre la Ciencia Abierta (2021). En la 41 Conferencia General de la UNESCO, 193 estados miembros aprobaron las recomendaciones presentadas que incluye un consenso sobre la definición de Ciencia Abierta, sus componentes, los valores y principios y las acciones necesarias para su implementación. Las recomendaciones pueden caracterizarse en procesales y sustantivas.

Las recomendaciones procesales buscan asegurar el cumplimiento de las recomendaciones sustantivas, mediando algunos mecanismos o actuación de agentes determinados, especialmente los Estados. Veamos éstas:

1. Aprueba la presente Recomendación sobre la Ciencia Abierta en este día del veintitrés de noviembre de 2021;

2. Recomienda que los Estados Miembros apliquen las disposiciones de la presente Recomendación mediante la adopción de las medidas adecuadas, en particular las medidas legislativas o de otra índole que puedan

ser necesarias, de acuerdo con la práctica constitucional y las estructuras de gobierno de cada Estado, con el fin de dar efecto en sus respectivas jurisdicciones a los principios de la presente Recomendación;

3. Recomienda también que los Estados Miembros señalen la presente Recomendación a la atención de las autoridades y los órganos encargados de la ciencia, la tecnología y la innovación, y consulten a los agentes pertinentes que se ocupan de la ciencia abierta;

4. Recomienda además que los Estados Miembros colaboren en iniciativas bilaterales, regionales, multilaterales y mundiales para el avance de la ciencia abierta;

5. Recomienda que los Estados Miembros la informen, en las fechas y según las modalidades que se determinen, sobre las medidas adoptadas en aplicación de la presenta Recomendación.

Las recomendaciones sustantivas hacen referencia a los bienes, valores y principios llamados a ser implementados, ejercitados o cumplidos. Veamos éstos:

i. promover una definición común de la ciencia abierta, de los beneficios y desafíos que conlleva y de los diversos medios de acceder a ella;

ii. Crear un entorno normativo propicio para la ciencia abierta;

iii. Invertir en infraestructuras y servicios de ciencia abierta;

iv. Invertir en recursos humanos, formación, educación, alfabetización digital y desarrollo de capacidades para la ciencia abierta;

v. Fomentar una cultura de la ciencia abierta y armonizar los incentivos en favor de la ciencia abierta;

vi. Promover enfoques innovadores para la ciencia abierta en las diferentes etapas del proceso científico;

vii. Promover la cooperación internacional y multipartita en el contexto de la ciencia abierta y con miras a reducir las brechas digital, tecnológica y de conocimientos.

1.2 **Contaduría pública, y Ciencia Abierta en América Latina.**

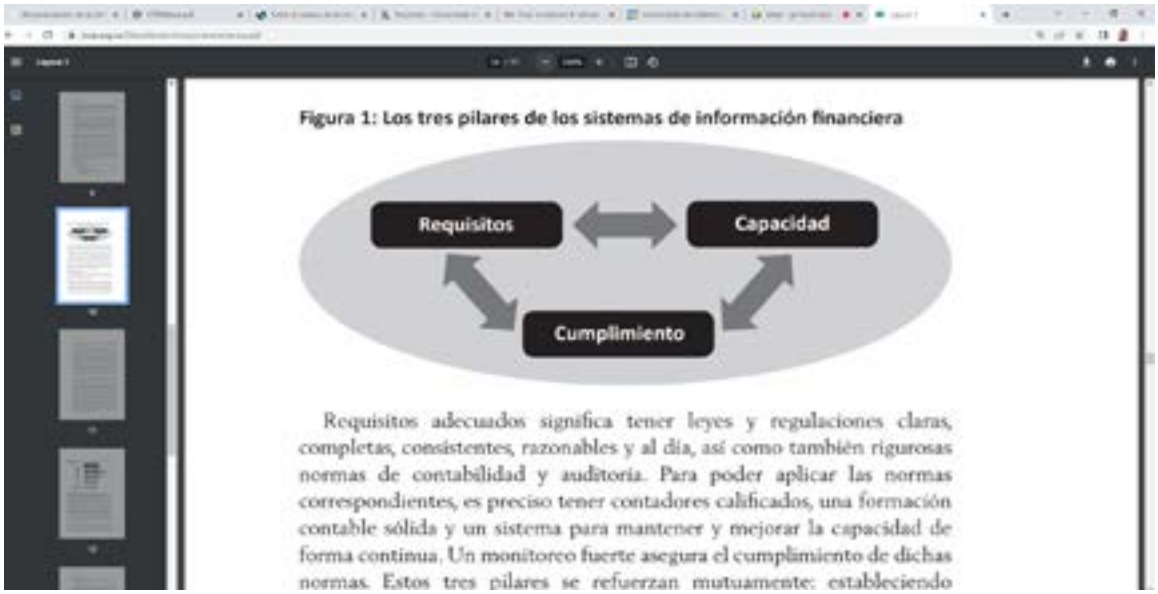
América Latina y el Caribe abarca un conjunto de Estados, organizaciones e instituciones que asumen tareas, desafíos y problemáticas con rasgos muchas veces comunes (productividad inestable, volatilidad de los precios de los bienes de intercambio, desigualdades estructurales, debilidad de las instituciones, etc.). Un panorama que finalmente se traduce en rasgos recurrente de pobreza, inestabilidad política, y altos niveles de corrupción. Aunado a lo anterior, la crisis de origen endógeno de estos países, se ve reforzada por la crisis económicas de los centro de poder dominante que repercute finalmente en los países vinculados a los circuitos de la economía internacional.

En América Latina y el Caribe, la crisis se manifiesta a través de la disminución de la demanda, el deterioro de precios de las materias primas, el contagio financiero y la caída de las remesas. La información financiera en el centro de la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe Contar con prácticas sólidas de contabilidad, auditoría y de información financiera es esencial para promover el crecimiento, a través del sector privado, que sea sostenible y equitativo, así como para fortalecer la gobernabilidad y la rendición de cuentas. Estas prácticas fomentan el desarrollo de los mercados de capitales, facilitan el acceso al crédito de las empresas locales (especialmente las pequeñas y medianas empresas, o PyMEs), promueven un mejor clima de negocios, profundizan la integración de las compañías locales en la economía mundial, reducen el riesgo de crisis en el sector financiero y permiten la eficiente gestión o privatización de las empresas estatales. (Fortin; Hirata &Cutler, 2009. P1 y 2)

Una perspectiva orientada a paliar el panorama anterior, enfatiza la necesidad de fortalecer los aspectos institucionales, incluidos los marcos de actuación legal y el rol de los profesionales, las universidades y los investigadores, lo cual se ha de reflejar en la información financiera como elementos informativos de la gestión de las unidades productivas, y las empresas (desde lo particular) y del aparato productivo, en general.

El enfoque reciente de la región en el fortalecimiento de su marco para la información financiera empresarial ya empezó a reflejar importantes resultados. En Brasil, por ejemplo, las reglas que promueven una contabilidad y una auditoría más sólida de las empresas que cotizan en la bolsa han llevado a una expansión del mercado de capitales. En México, el establecimiento de mayores requisitos para el ejercicio profesional ha traído una mayor confianza en los estados financieros que los contadores preparan o auditan, así como una mayor integración con los Estados Unidos y Canadá. En Chile, un proceso bien planificado de transición hacia las NIIF, actualmente en curso, abre el camino para una adopción ordenada de estas normas, con los beneficios asociados en términos de integración internacional, costos de capital más bajos y mejora del ambiente de negocios. También otros países han emprendido reformas significativas de sus marcos de contabilidad y auditoría, y están obteniendo beneficios importantes. (Fortin; Hirata &Cutler, 2009. P2).

Los citados autores consideran que un sistema sólido de información financiera empresarial se basa en tres pilares (figura 1):



Fuente: (Fortin; Hirata &Cutler, 2009. P3) En: https://incp.org.co/Site/info/archivos/creceramerica.pdf

Esa trilogía de pilares **hace** referencia a los aspectos procesales y estructurales de las instituciones existentes en cada país; así, el pilar de "requisitos" está relacionado con elementos como las normas, las leyes, las regulaciones que garanticen los derechos de transparencia, completitud, consistencia, razonabilidad, y pertinencia en materia financiera, incluido los aspectos de la Contabilidad.

El pilar de la "capacidad" hace referencia a que si bien es necesario la existencia de buenas normas y buenas instituciones, ello no es suficiente, ya que se requiere el ejercicio idóneo de profesionales, y entre ellos de la Contaduría Pública para ejercer de conformidad a la red normativa existente en el país, sino, además, identificar los vacíos, las limitaciones y los rasgos problémicos de las mismas, con el fin de articularse al conjunto de saberes con los cuales comparte una realidad territorial, económica, social, política y cultural, históricamente determinada; por tanto el rol del Contador Público ha de ser percibido como un profesional de Altas Calidades, sensible al ejercicio disciplinar y a los problemas inherentes a su actividad profesional.

El pilar del "cumplimiento" hace referencia a la sostenibilidad del sistema de información financiera; por lo cual no basta la existencia de regulaciones, normas, leyes y decretos (requisitos a manera de un "deber ser"); tampoco basta la existencia de instancias, instituciones o entidades por medio de las cuales se desarrolla o implementa ese "deber ser" (Capacidad, a manera de realidad, "ser"); sino que es preciso un "saber hacer" (cumplimiento) de la red normativa existente. Es aquí donde el desempeño del Contador Público ha de desempeñar un rol esencial, generando articulaciones disciplinares, interdisciplinares y transdisciplinares que promuevan

una gestión financiera, contable y preventiva de los recursos existentes en las micro y macro realidades de la economía donde ejerce su profesión.

En las últimas décadas, los países de la región vienen desarrollando marcos legales para la información financiera empresarial relativamente completos, y ésta es el área al cual los gobiernos han dedicado mayor atención. La mayoría de los países cuentan con la flexibilidad legal necesaria para adaptar sus normas, a pesar de que el proceso legislativo y regulatorio a menudo no se mueve a la misma velocidad que innovaciones en el sector privado. Sin embargo, en muchos países las regulaciones padecen de una cierta fragmentación, debido a una multiplicidad de organismos emisores de reglas. La mayoría de los países de la región adoptaron las NIIF para las empresas que cotizan en bolsa, y Brasil las ha adoptado también para sus bancos y compañías de seguros.

Ciencia Abierta, adopción normativa o adaptación regulatoria.

La formación del Contador Público en el primer cuarto del siglo veintiuno se ve favorecida con la nueva perspectiva de la Ciencia Abierta, en la medida que ésta facilita la posibilidad de fomentar aspectos de la gobernanza democrática del conocimiento, mediante la divulgación de saberes que forjan los requerimientos y capacidades de comprensión disciplinar, necesarios en la asunción de cambios culturales del entorno mercantil que permita un compromiso democrático fundamentado en un público más amplio, de agentes, instituciones, costumbres mercantiles, instituciones y profesionales de la Contaduría Pública interactuando colaborativamente.

Adicionalmente ha de valorarse que, la Ciencia Abierta mejora aún más el acceso a la ciencia en beneficio de la transparencia, combate la corrupción y combate la facilidad de circulación de noticias falsas. Un ejemplo de ello, lo formuló la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2021), al destacar que justo en medio de la crisis del COVID-19, la acción de un entorno de Ciencia Abierta, se generaron espacios de colaboración entre actores de diversas disciplinas, países y campos de conocimiento, al abrir el acceso a datos y publicaciones, aumentado el uso de herramientas digitales, mejorado la colaboración internacional, estimulado una variedad de asociaciones público-privadas y alentado la participación de nuevos actores. Desarrollos anteriores que han de acelerar la transición a una ciencia e innovación más abiertas a largo plazo. También, en tanto colaborativa y ciudadana, la Ciencia Abierta tiene un impacto ambiental positivo. La UNESCO (2020) afirma que su práctica encarna la necesidad de transformar y democratizar todo el proceso científico para garantizar que la ciencia realmente impulse y permita el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en beneficio de todos. Organizaciones internacionales como la UNESCO y la OCDE han coordinado, impulsado y patrocinado estudios acerca del tema.

Así, la UNESCO (2019) preparó unas recomendaciones dado el "aumento significativo en los plano nacional, regional e internacional de las prácticas e instituciones relacionadas con la Ciencia Abierta, así como un compromiso político cada vez mayor

con la inversión para garantizar la transición hacia sistemas de ciencia, tecnología e innovación más inclusivos, participativos, accesibles y transparentes" (p. 2).

En esta lógica vienen avanzando en Iberoamérica diversas iniciativas, programas e instrumentos de política en torno a la Ciencia Abierta, datos abiertos de investigación y acceso abierto, como lo explica el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Clacso (2020), que buscan revertir las tendencias hacia la comercialización de la ciencia, los intercambios inequitativos de conocimiento y los criterios heterónomos y estrechos que actualmente validan la producción científica regional en el escenario internacional (Babini, Rovelli, 2020, p27).

Desde el campo de la disciplina Contable se ha realizado un esfuerzo y es así como desde la década de los años noventa se ha dado un diálogo entre gremios contables, profesionales de la Contaduría Pública, empresarios, organismos e instituciones relacionadas con las actividades de la Profesión del Contador Público. Dicho diálogo busca generar homologaciones, equivalencias, similitudes de elementos tales como estados financieros, naturaleza de cuentas contables e informes financieros que faciliten además del diálogo, la integración económica de los países.

> En la década de los 90, muchos de los países más pequeños de la región adoptaron como su norma nacional las normas internacionales de contabilidad de forma generalizada, mientras que los países de mayor tamaño siguieron un enfoque de adaptación, para acomodar estas normas a las reglas y prácticas nacionales existentes. La mayoría de estos países de mayor tamaño ahora están tomando medidas que tienden a la adopción de las NIIF, empezando por las empresas que cotizan en bolsa. La transición que va desde la adopción hasta la implementación efectiva llevará tiempo, y la actual crisis financiera global podría hacer que el proceso de adopción se atrase en algunos países. Sin embargo, es improbable que América Latina y el Caribe modifiquen su curso: el impulso para la adopción de las NIIF es un avance positivo para la región. (Fortin; Hirata &Cutler, 2009. P4).

Una perspectiva de cómo puede la Ciencia Abierta influir para modificar el diferencial de tratamiento y promover una visión renovada que ha de darse a los elementos relacionados con los requisitos, capacidad y cumplimiento (trilogía de pilares), se encuentra en la manera como se relacionan las empresas con la red normativa y de regulaciones existentes según el tipo de empresa, sus características y naturaleza.

Dos retos que los gobiernos enfrentan al establecer requisitos adecuados para la contabilidad y la auditoría son las PyMEs y las empresas estatales. Las PyMEs latinoamericanas y caribeñas están frecuentemente sujetas a reglas excesivamente estrictas, lo cual aumenta el costo de sus actividades o fomenta una cultura de incumplimiento e informalidad. Se necesita un marco simplificado de contabilidad e información financiera para las PyMEs, con requisitos acordes a su tamaño, el tipo

de transacciones que realizan y un conjunto de terceros interesados (stakeholders) menos amplio.

> Las empresas estatales, por su parte, plantean desafíos que son inherentemente complejos y difíciles de enfrentar; los gobiernos en América Latina y el Caribe a menudo debaten sobre cómo resolver la problemática de estas empresas. La experiencia y la buena práctica internacional apuntan a que las grandes empresas estatales deban cumplir con las mismas normas de contabilidad, auditoría, información financiera y gobernabilidad que las empresas que cotizan en bolsa; esto incluye, por ejemplo, aplicar las NIIF, tener auditorías anuales independientes y publicar sus estados financieros. La mayoría de las empresas estatales de la región todavía no cumple con dichos requisitos. (Fortin; Hirata &Cutler, 2009. P4).

Fuente (Fortin; Hirata &Cutler, 2009. P5) En: https://incp.org.co/Site/info/archivos/creceramerica.pdf

La capacidad de los países para implementar las reglas, regulaciones, normativas y el ejercicio de la actividad del profesional de la Contaduría Pública constituye una responsabilidad de las Universidades, los Programas Académicos de Contaduría Pública, los docentes, los gremios de Contadores, organismos del estado pertinentes. Y en el anterior ethos profesional propio del Contador Público, la Ciencia Abierta tiene la capacidad de recrear, reorientar, resignificar y cualificar el ejercicio Profesional del Contador Público.

> Tradicionalmente, las universidades han desempeñado un papel primordial en la formación de los contadores y auditores de América Latina y el Caribe, y seguirán haciéndolo. La mayoría de los países confían en un

creative commons

> título universitario como condición esencial—si no única—para otorgar la licencia profesional de contador público o auditor externo. Sin embargo, los programas de estudio de la carrera contable de la región presentan disparidades en términos de calidad y, a menudo, están desactualizados. No reflejan ciertos temas esenciales para la información financiera de la empresa moderna. Por diversas razones, los profesores de contabilidad de la región tienen dificultad para mantenerse al día con los desarrollos en su campo, especialmente teniendo en cuenta el ritmo del cambio. (Fortin; Hirata &Cutler, 2009. P5).

La formación, capacitación y habilidades adquiridas por los Contadores Públicos en su formación, cuando se forja en un contexto de Ciencia Abierta, ayuda a fortalecer el criterio profesional articulado colaborativamente con otras disciplinas y campos de conocimiento, con lo cual se ha de mantener el impulso hacia la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y de las Normas Internacionales de Auditoría (NIA).

Asegurar el cumplimiento con las normas

> El cumplimiento con las normas de información financiera sigue siendo un área difícil para todos los países en América Latina y el Caribe. Fuera del mercado bursátil, hay pocos incentivos y varios desincentivos para que las empresas de la región puedan aplicar las normas de contabilidad y auditoría. Primero, muchas empresas perciben la información transparente como una amenaza potencial para su competitividad. Además, muchas compañías tradicionalmente han estado bajo el control de un grupo familiar, y no están acostumbradas a proveer la información financiera a terceros. Por último, muchos líderes empresariales se muestran renuentes a cumplir con las NIIF porque perciben que el costo administrativo de cumplir con éstas supera los beneficios para sus compañías. (Fortin; Hirata &Cutler, 2009. P6,7).

Conclusiones principales.

Las instancias reguladoras de la profesión contable y del sector financiero, en la gran mayoría de países de América Latina, han mantenido un diálogo orientado a alcanzar consenso acerca de los elementos de comunicación financiera y contable entre países. Esto ha mejorado la perspectiva de lo que ha de ser un informe financiero con capacidad de articularse a información financiera internacional, fortaleciendo así el marco general de planeación, organización, ejecución y supervisión en medio de crisis bancarias, y de la economía, tanto de las naciones como las originadas en los procesos de globalización.

Otra de las ventajas de considerar la Ciencia Abierta en el contexto del quehacer de la disciplina contable, es que seguramente las recientes crisis del Covid19, así como

las de la economía internacional, con rasgos de recesión tienen la potencialidad de que los nuevos esfuerzos para armonizar las normas contables y del sector financiero sean mucho más efectivas para que inversores y acreedores valoren desde nuevas perspectivas la alta calidad de la información contable y financiera.

Este articulo ha buscado presentar el itinerario de los avances históricos de la Ciencia Abierta, presentando las posibilidades y alcances que podrían mejorar, enriquecer y recrear el ejercicio de la profesión Contable, cuando la formación del profesional de la Contaduría Pública, su aprendizaje, habilidades y conocimientos, se realizan en un entorno de Ciencia Abierta. Quedando así en evidencia lo importante que es fortalecer acciones decididas, innovadoras y transformadora sobre las regulaciones, las capacidades y el cumplimiento, como pilares a partir de los cuales se emiten los sistemas de información financiera y contable.

REFERENCIAS

Morales Cáceres, María, 2018. Biblioteca universitaria, Universidad de Málaga (BUMA). En: ps://biblioguias.uma.es/CienciaAbierta/Concepto#:~:text=La%20Ciencia%20Abierta%20%28Open%20Science%29%20es%20un%20movimiento,mayor%20vinculación%20a%20las%20necesidades%20de%20la%20Sociedad.

Comisión Europea para al Ciencia Abierta. Recomendación, En: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:194:0039:0043:ES:PDF

UNESCO (2021)

organización de la Iniciativa de Acceso Abierto (OAI), (https://es.frwiki.wiki/wiki/Open_Archives_Initiative_Protocol_for_Metadata_Harvesting)

EcuRed Declaración de Bethesda sobre acceso abierto - EcuRed Ver En: https://www.ecured.cu/Declaraci%C3%B3n_de_Bethesda_sobre_acceso_abierto

Declaración de Berlín (conocimiento científico 2003). Ver En:

https://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_Berl%C3%ADn_(conocimiento_cient%C3%ADfico)

OMPI REVISTA,2012. Aprovechar las ventajas de la investigación financiada con fondos públicos. En: https://www.wipo.int/wipo_magazine/es/2012/03/article_0008.html

Política Nacional de Ciencia Abierta (2022). Documento consulta pública - Política Nacional de Ciencia Abierta.pdf (minciencias.gov.co)

DORA_Spanish.pdf (sfdora.org), 2018.

https://sfdora.org/wp-content/uploads/2018/09/DORA_Spanish.pdf

The Hashemite University, 2012. La cura de acceso abierto de Finch puede ser «peor que la enfermedad» | Times Higher Education (THE)

https://www.timeshighereducation.com/news/finchs-open-access-cure-may-be-worse-than-the-disease/420392.article?sectioncode=26&storycode=420392&c=1

European unión. Consejo Europeo de investigación, 2020. Ver: Portal Horizonte Europa | Horizonte Europa; https://www.horizonteeuropa.es/

Diana Hicksa, Paul Woutersb, Ludo Waltmanb ;2014. El manifiesto de Leiden sobre indicadores de investigación. En: https://www2.ingenio.upv.es/sites/default/files/adjunto-pagina-basica/manifiesto_es.pdf

Centro de Estudios de Ciencia, Comunicación y Sociedad; CCS, 2015. En:El Manifiesto de Leiden sobre indicadores de investigación | Centro de Estudios de Ciencia, Comunicación y Sociedad (upf.edu); https://ccs.upf.edu/el-manifiesto-de-leiden-

sobre-indicadores-de-investigacion/#:~:text=Por%20ello%2C%20redactaron%20el%20Manifiesto%20de%20Leiden%20sobre,de%20investigaci%C3%B3n%20de%20la%20instituci%C3%B3n%2C%20grupo%20o%20investigador

OCSDNet, 2015. Red de Ciencia Abierta y Colaborativa para el Desarrollo https://ocsdnet.org/wp-content/uploads/2015/04/Manifesto-Infographic-Spanish-1.pdf

Un llamamiento conjunto en pro de la ciencia abierta | UNESCO (2020). Ver en: https://www.unesco.org/es/articles/un-llamamiento-conjunto-en-pro-de-la-ciencia-abierta

Cornejo Hernández, Alberto. Qué perspectivas tiene la OCDE en Ciencia, Tecnología e Innovación para 2021?. En Revista española de la Salud. Ver:

https://economiadelasalud.com/topics/difusion/que-perspectivas-tiene-la-ocde-en-ciencia-tecnologia-e-innovacion-para-2021/

Fortin, Henri; Hirata Barros, Ana; Cutler, Kit. Contabilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe. Mejorando la información financiera de las empresas para fomentar el desarrollo económico de la región. Banco Mundial, 2009. En: https://incp.org.co/Site/info/archivos/creceramerica.pdf

Babini, D.; Rovelli, L (2020). Tendencias recientes en las políticas científicas de ciencia abierta y acceso abierto en Iberoamérica. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO : Fundación Carolina. (Ciencia abierta). En Memoria Académica. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5293/pm.5293.pdf

Regulaciones y prácticas de enfermería durante la pandemia de Covid-19 en Argentina, desde una perspectiva nacional-local

Jimena Caravaca
https://orcid.org/0000-0002-7060-9255
Centro de investigaciones sociales (CIS)
Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)
Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES)-CONICET
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

María Laura Rodríguez
https://orcid.org/0000-0002-6794-4570
Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad
(CIECS-CONICETy UNC).
Escuela de Historia de la Universidad Nacional de Córdoba.
laura.rodriguez@unc.edu.ar
Córdoba, Córdoba, Argentina

En la Argentina de manera similar a lo ocurrido en el resto mundo, la pandemia del Covid-19 visibilizó como nunca antes el rol protagónico que cumple la enfermería. Como profesionales que cotidianamente trabajan en hospitales y centros públicos y privados, sus acciones resultan clave para el funcionamiento de cualquier sistema de salud, puesto que condensan conocimientos y prácticas especializadas, profundamente imbuidas de sentidos afectivos y relacionales con las personas y las comunidades a las que asisten y cuidan. Al mismo tiempo, la crisis sanitaria reveló como aun en el marco de la emergencia el trabajo del sector continuó siendo invisible, mal remunerado y precarizado. Durante la mayor parte de 2020 y en 2021, la etapa pandémica de mayor sufrimiento y muerte, fue innegable que la pandemia Covid-19 impactaba negativamente desde distintos flancos sobre el personal de enfermería, especialmente, sobre las mujeres.

Según se ha mostrado en los últimos años, la precariedad en sus condiciones laborales y de desarrollo profesional no pueden escindirse de los procesos de discriminación por género, dado que la enfermería es como una de las ocupaciones del cuidado más fuertemente feminizadas (Pereyra y Micha, 2016); (Esquivel y Pereyra, 2017); (Aspiazu, 2017); (Ramacciotti y Valobra, 2017); (Malleville y Beliera y 2020); (Malleville y Noguera, 2021). De hecho, esa es la realidad que viene atravesando la

enfermería argentina a lo largo de su historia como ocupación, una situación que venía mal disimulada por el peso de una normalidad que podríamos llamar engañosa.

Frente a la fuerza de esta precariedad y vulnerabilidad que vive el sector, las seis investigaciones que forman este Dossier invitan a seguir corriendo este velo, reconociendo no sólo distintas aristas de cómo la pandemia impactó negativamente sobre las prácticas de la enfermería, sino también interrogando cómo este contexto de procesos fue transitado por la enfermería, cambiando sus experiencias e influyendo en sus acciones. Estos trabajos buscan constituirse como lecturas críticas orientadas a analizar e informar sobre las problemáticas fundamentales que atraviesa la enfermería en distintos espacios de la Argentina, procurando articular propuestas para nutrir políticas públicas que respondan a las necesidades del sector. Los resultados de estas seis indagaciones se inscribieron en un proyecto más amplio que analizó discursos, representaciones y prácticas en la enfermería durante la pandemia por Covid-19 en Argentina. En esa linea, destacamos las iniciativas del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCyT) para pensar la pandemia y la postpandemia desde las ciencias sociales, y especialmente, la labor desarrollada en el marco del PISAC Covid- 19 "La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la postpandemia del Covid- 19 (Argentina, siglo XX y XXI)" dirigido por la Karina Ramacciotti.

Presentación del Dossier

El presente Dossier está formado por seis artículos que indagan diferentes aristas que definieron las prácticas de la enfermería durante los años más críticos de la reciente pandemia de Covid-19 en Argentina. Cada uno de estos trabajos colocó en perspectiva distintos recursos heurísticos y estrategias metodológicas, profundizando en complejas experiencias subnacionales de caso, centrados en un amplio marco espacial que incluye Chaco y Corrientes; La Plata; Mar de Plata; Mendoza y Córdoba. Así, a través de estos estudios el Dossier recorre una variada y compleja agenda de problemáticas que van desde interrogar el impacto que tuvieron las gestiones de la pandemia sobre las condiciones de trabajo del colectivo, hasta considerar cómo el contexto de emergencia favoreció procesos de adaptación y organización de las enfermeras en tanto profesionales de la salud ubicadas en lo que denominaron "la primera línea de batalla" frente a la pandemia. Con distintos énfasis de acuerdo a su anclaje teórico y empírico, todos los trabajos convergen en problematizar tres clivajes clave. El primero, asociado a interrogar cómo la crisis del Covid-19 tensionó las prácticas cotidianas y condiciones laborales de un sector profundamente feminizado del cuidado de acuerdo a especificidades y texturas en clave local. En segundo lugar, aparecieron tematizadas las heterogeneidades y desigualdades subnacionales como eje imprescindible para explicar la falta de autonomía y jerarquización que atraviesan las prácticas de la enfermería, vistas especialmente durante la epidemia. Finalmente, colocar en perspectiva las experiencias que trajo consigo la emergencia pandémica

sirve para iluminar procesos situados en los cuales las enfermeras aparecen como articuladoras de respuestas y estrategias concretas -tanto en sus prácticas cotidianas de cuidado y de supervivencia, como en acciones de resistencia y lucha- siempre como protagonistas en esta estremecida etapa de nuestra historia reciente.

En "Enfermería y políticas públicas provinciales de la salud y el cuidado. Una comparación entre Chaco y Corrientes durante la pandemia de covid-19", Daniel Chao y María del Mar Solís Carnicer analizan con un alcance comparativo las políticas públicas e intervenciones sobre la práctica de la enfermería en el contexto de la pandemia. Si bien el objetivo de los autores es describir qué cambios produjo la crisis Covid-19 en la formación, los modos de contratación y organización de la enfermería, su perspectiva comparativa entre los dos casos provinciales los ha llevado a reconstruir un complejo escenario que tensiona las capacidades estatales. De acuerdo con ello, el trabajo se divide en varias secciones asociadas, que van desde la caracterización de los sistemas de salud de ambas jurisdicciones y el modo de gestión de la pandemia, al análisis del marco normativo de la enfermería a nivel nacional y la situación particular de la enfermería en ambas provincias.

En el estudio de Eliana Azpiazu y Romina Cutuli, titulado "Condiciones de Trabajo de la enfermería: percepciones, prácticas y riesgos psicosociales durante la pandemia Covid-19. Mar del Plata, Argentina", la ciudad de Mar del Plata se convierte en el epicentro de una investigación que propone indagar en las transformaciones generadas durante la pandemia sobre la organización del trabajo. En este caso, las autoras se focalizan en los impactos psicosociales de esto cambios y en las prácticas individuales y colectivas. Desde este escenario, el trabajo propone un interesante diálogo entre los datos cuantitativos nacionales y el abordaje cualitativo del caso local, lo que da lugar a las problemáticas más recurrentes de la ocupación a través de analizar a los discursos de sus propios protagonistas, para mostrar de esa forma los sentimientos, emociones y significados que ellas y ellos otorgaron a sus vivencias.

Luego, el espacio de Gran La Plata aparece como un campo de interrogantes en "Endurecerse sin perder la ternura: experiencias de acompañamiento y cuidados de enfermería en pandemia". Allí, Paula Mara Danel y María Alejandra Wagner también privilegian el estudio de los procesos de producción de cuidados en su dimensión subjetiva y afectiva, pero para analizar las formas situadas de las tareas de enfermería con relación al aumento de protocolizaciones y regulaciones. En este sentido, también ocupan un lugar central los modos en que se narran las enfermeras a sí mismas. En efecto, la investigación de las autoras logró incorporar las dimensiones psicosociales y afectivas del trabajo, en las que, por supuesto, no están ausentes las cuestiones de género y las complejidades asociadas a los procesos de precarización de las relaciones en el trabajo en escenas de alta exigencia y persistente falta de reconocimiento.

Bajo el título "El trabajo de cuidado de la salud en tiempos de pandemia. Transformaciones en el proceso laboral y estrategias de afrontamiento en enfermeras del subsector privado de La Plata", Sofía Malleville se interesa por la trasformación de

aspectos ligados a las tareas de cuidado de pacientes que realizaron las enfermeras en la ciudad de la Plata al interior de establecimientos de salud de gestión privada. Aborda especialmente los cambios en la organización del proceso laboral durante los primeros meses de la emergencia sanitaria, a partir de analizar la reestructuración y adecuación de los distintos servicios y la inclusión de nuevos protocolos de higiene y atención de pacientes. En una primera instancia presenta los aportes de la teoría de los riesgos psicosociales y la psicodinámica del trabajo. En segundo lugar, la investigación profundiza en las vivencias de las trabajadoras de enfermería para identificar las modificaciones en los espacios de trabajo, en los protocolos de atención y ritmos laborales, con el objetivo de responder qué acciones cotidianas desarrollaron las enfermeras para poder llevar a cabo sus tareas bajo estas condiciones.

En el artículo "Regulación laboral y condiciones de trabajo del sector de enfermería de Mendoza durante la pandemia de Covid-19", Virginia Mellado coloca en perspectiva para el caso de la provincia de Mendoza la creación de instrumentos de regulación de la actividad y sus efectos desiguales en materia de salarios y condiciones laborales. En efecto, si bien privilegia examinar los instrumentos que han regulado el campo de la enfermería en Mendoza en las últimas décadas y las desigualdades y conflictos que han acarreado las condiciones laborales y profesionales desfavorables imperantes, la autora también pondera los efectos que tuvo la pandemia de Covid-19 sobre sobre esta normativa de regulación, y cómo la enfermería local procuró y procesó la mayor visisbilización de sus demandas y luchas. El trabajo se completa con la consideración de la creciente conflictividad social que ha involucrado a los licenciados y licenciadas en enfermería en sus demandas por el cambio de régimen en la normativa que regula su actividad.

María Laura Rodríguez y Sandra Cevilán en "Lo que la pandemia nos dejó": las enfermeras en la consecución de la Ley de Regulación del Ejercicio en la provincia de Córdoba", retoman la problematización de las heterogeneidades y desigualdades normativas que regulan el ejercicio de la enfermería en distintas jurisdicciones de la Argentina. Las autoras se focalizan en reconstruir el caso de la provincia de Córdoba para describir la desprotección en que se ha desarrollado la vida laboral y profesional de la enfermería local, para luego analizar el proceso de lucha protagonizada por el sector, que derivó en la Ley provincial 10.780 de regulación del ejercicio de la enfermería en la provincia de Córdoba sancionada el 22 de septiembre de 2021. De acuerdo con este último énfasis, resulta ilustrativo destacar que el trabajo termina por mostrar cómo la pandemia fue convertida en una oportunidad política por un conjunto de enfermeras mujeres que lograron posicionarse como agentes que exigen por sus derechos, en pugna con los actores e instancias estatales por espacios, poder y recursos para su desarrollo como profesionales de la salud.

En suma, creemos que los trabajos que componen este Dossier constituyen un aporte para pensar desde casos específicos los impactos de la pandemia en la enfermería como profesión y particularmente en las enfermeras como trabajadoras. Los análisis

dan cuenta, también, de un conjunto de cuestiones por resolver que el escenario de crisis develó como nunca antes, a la vez que presentan ejemplos puntuales de cómo algunos de estos asuntos inmersos en disputas históricas del sector comenzaron a encontrar ciertas soluciones, aunque fueran parciales y aún en proceso.

Bibliografía:

Aspiazu, E. (2017). "Las condiciones laborales de las y los enfermeros en Argentina: entre la profesionalización y la precariedad del cuidado en la salud", en ***Trabajo y Sociedad,*** 28, 11-35.

Esquivel V. y Pereyra F. (2017). "Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado en Argentina. Reflexiones en base al análisis de tres ocupaciones seleccionadas", ***Trabajo y Sociedad,*** 28, 55-82.

Ramacciotti, K. y Valobra, A. (2017). "El dilema Nightingale: controversias sobre la profesionalización de la enfermería en Argentina 1949-1967", ***Dynamis***, 37 (2), 367-387.

Pereyra, F.y Micha, A. (2016). "La configuración de las condiciones laborales de la enfermería en el Área Metropolitana de Buenos Aires: una mirada en el cruce del orden de género y la organización del sistema de salud", en ***Salud Colectiva,*** 12, 221-238.

Malleville, S.y Beliera, A. (2020). "El lugar del reconocimiento en el trabajo de enfermería. Repensando el concepto de precarización laboral", en ***Estudios del Trabajo*** (ASET), 59: 1-26.

Malleville, Sofía y Noguera D. (2021). "¿Situación de emergencia o problemática histórica? Salarios, pluriempleo y organización cotidiana en el trabajo de cuidado de enfermería", en Ministerio de Economía, ***Ensayos sobre economía y género***. Buenos Aires: Manuel Belgrano Ediciones-Ediciones de la Biblioteca Nacional, 151-194.

El trabajo de cuidado de la salud en tiempos de pandemia. Transformaciones en el proceso laboral y estrategias de afrontamiento en enfermeras del subsector privado de La Plata.

Health care work in times of pandemic. Transformations in the work process and coping strategies in nurses from the private subsector of La Plata.

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61039

Sofía Malleville
https://orcid.org/0000-0003-3094-5796
CONICET
Universidad Nacional de La Plata
mallevillesofia@gmail.com
La Plata, Buenos Aires, Argentina

Recibido: 05/07/2022
Aceptado: 11/10/2022

RESUMEN:

En este trabajo analizaré las transformaciones en las tareas de cuidado de la salud que realizan enfermeras de clínicas privadas ubicadas en la ciudad de La Plata, durante el especial contexto de pandemia. Haré énfasis en los cambios en la organización del proceso laboral, la reestructuración y adecuación de los distintos servicios y la inclusión de nuevos protocolos de higiene y atención de pacientes. Señalaré que, si bien producto de la emergencia sanitaria, emergieron distintas problemáticas vinculadas a la organización de las tareas las mismas se entrelazaron con condiciones de precariedad preexistentes en los establecimientos asistenciales del subsector privado. En este sentido, argumentaré que las trabajadoras de enfermería construyeron una serie de estrategias gru-

pales y cotidianas para afrontar dichas problemáticas en un escenario de gran incertidumbre y presión sobre sus labores. En términos metodológicos, utilizaré el corpus empírico construido a partir de entrevistas en profundidad a enfermeras de clínicas con internación general de La Plata realizadas entre septiembre 2020 y junio 2021. Concretamente, los datos se desprenden del proyecto nacional de investigación PISAC-COVID 19 "La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la postpandemia del COVID-19 (Argentina, siglos XX y XXI)" y de una tesis doctoral en curso.

Palabras Claves: Enfermería, Trabajo de Cuidado, Subsector Privado, Pandemia

ABSTRACT:

In this work I will analyse the transformations in the health care tasks carried out by nurses from private clinics located in the city of La Plata, during the special context of the pandemic. I will emphasize the changes in the organization of the work process, the restructuring and adaptation of the different services and the inclusion of new hygiene and patient care protocols. I will point out that, although as a result of the health emergency, different problems related to the organization of tasks emerged, they were intertwined with pre-existing conditions of precariousness in the healthcare establishments of the private subsector. In this sense, I will argue that the nursing workers built a series of group and daily strategies to face these problems in a scenario of great uncertainty and pressure on their work. In methodological terms, I will use the empirical corpus built from in-depth interviews with nurses from general hospitalization clinics in La Plata carried out between September 2020 and June 2021. Specifically, the data comes from the PISAC-COVID 19 national research project "The Nursing and professional health care during the COVID-19 pandemic and post-pandemic (Argentina, 20th and 21st centuries)" and a doctoral thesis in progress.

Keywords Nursing, Care Work, Private Health Subsector, Pandemic

creative commons

Introducción

El 2020 fue declarado por la Organización Mundial de la Salud como el año de la enfermería, en conmemoración del bicentenario de nacimiento de Florence Nightingale figura central en el desarrollo y la formación de la enfermería moderna. Paradójicamente, también fue el año marcado por la pandemia de COVID-19. La irrupción de un virus hasta el momento desconocido que afectó a la población mundial visibilizó la importancia que poseen las tareas de cuidado, en términos generales y, en particular, las labores de cuidado profesional de la salud como las que realizan las enfermeras[1] . En los establecimientos de salud asistenciales fueron estas trabajadoras quienes estuvieron en la "primera línea" de atención de pacientes a medida que avanzaban los casos confirmados. Posteriormente, egresadas y estudiantes avanzadas de esta carrera también participaron como vacunadoras en el Plan Estratégico de Vacunación[2] contra el coronavirus que se desarrolló durante el 2021 y el 2022.

Sin embargo, y pese al aporte fundamental de este grupo para el abordaje de la pandemia, sus condiciones laborales distan de ser las mejores. Los bajos salarios, las situaciones de precariedad en las que se desempeñan, el desgaste físico y emocional, el escaso reconocimiento social de sus tareas y la naturalización de su formación profesional como habilidades propias del género femenino son algunas de las problemáticas que históricamente han afectado a la enfermería (Lusnich, 2011; Micha, 2015; Pereyra & Micha, 2016; Esquivel & Pereyra, 2017; Aspiazu, 2017; Ramacciotti & Valobra, 2017; Ortega, 2019; Malleville & Beliera, 2020; Malleville & Noguera, 2021). En este sentido, muchas de estas problemáticas pueden leerse desde la mirada de los estudios feministas sobre los trabajos de cuidado. Dicha perspectiva plantea que las construcciones sociales respecto al género no sólo afectan a quienes se encargan de las tareas de cuidado no remuneradas al interior de los hogares sino que también inciden en las formas en que las mujeres se insertan en el mercado laboral: en los sectores donde la fuerza de trabajo femenina está sobrerrepresentada -como el servicio doméstico, la educación y la salud- suelen encontrarse situaciones de mayor precariedad e informalidad laboral (Amaya Guerrero, 2019; Aguilar, 2019; Esquivel, 2011) y los salarios tienden a ser menores puesto que se da un fenómeno denominado "penalidad del cuidado" (Esquivel & Pereyra, 2017). En nuestro país, dentro de los trabajos de cuidado remunerados, la enfermería representa una de las ocupaciones con mayor presencia femenina (aproximadamente un 85 %) y, por ende, uno de los grupos laborales donde se expresan dichas desigualdades.

Partiendo de este escenario, en este artículo buscaré analizar las transformaciones

1 Dado que se trata de un colectivo de trabajo fuertemente feminizado, me referiré a este grupo laboral en femenino (las trabajadoras, las enfermeras), aunque no desconozco que también está compuesto por varones y otras identidades.

2https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coronavirus-vacuna-plan-estrategico-vacunacion-covid-19-diciembre-2020.pdf

e implicancias que tuvo la pandemia en el trabajo de cuidado que realizan las enfermeras que se desempeñan en clínicas privadas de La Plata. Esta ciudad reviste un interés fundamental puesto que constituye la capital de la provincia de Buenos Aires, donde se concentran las autoridades sanitarias y una gran cantidad de establecimientos asistenciales de alta complejidad, a los que incluso asisten y/o son derivadas personas de otras partes de la provincia. A su vez, La Plata forma parte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) una de las regiones más afectadas por la pandemia, tanto en términos epidemiológicos como sociales (Salvia & Poy, 2020).

El objetivo de este trabajo será analizar las transformaciones en las tareas de cuidado de la salud que realizan las enfermeras durante la pandemia. Haré énfasis en los cambios en la organización del proceso laboral durante los primeros meses de la emergencia sanitaria analizando la reestructuración y adecuación de los distintos servicios y la inclusión de nuevos protocolos de higiene y atención de pacientes. En este punto, resultará importante señalar que, si bien este escenario trastocó muchas de las prácticas que se realizan, intensificó los ritmos de trabajo, multiplicó las tareas y aumentó el agotamiento entre el personal de salud, en las clínicas privadas también emergieron otras problemáticas producto de las diversas acciones que desarrollaron los empresarios del sector, acciones que evidenciaron (o profundizaron) situaciones de precariedad preexistentes. En este sentido, argumentaré que las trabajadoras de enfermería construyeron una serie de estrategias grupales y cotidianas para afrontar las problemáticas en la organización de su trabajo en un escenario de gran incertidumbre y presión sobre sus labores. Cabe señalar que, si bien en nuestro trabajo de campo registramos situaciones de tensión y/o conflicto entre las trabajadoras, en este artículo nos centraremos en las estrategias grupales en tanto consideramos que constituyen una forma de sobrellevar y/o revertir las falencias presentes en la organización del trabajo.

En términos metodológicos utilizaré los datos construidos en el marco del proyecto nacional de investigación PISAC-COVID 19 "La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la postpandemia del COVID-19 (Argentina, siglos XX y XXI)" dirigido por Karina Ramacciotti. El proyecto, en el cual participe, incluyó la implementación de una encuesta a nivel nacional con 1.080 casos y, en el nodo La Plata, la realización de 40 entrevistas en profundidad a enfermeras (y enfermeros) de los subsectores público y privado y a cerca de 10 representantes de gestión, sindicatos, grupos autoconvocados y autoridades educativas y sanitarias. Además, se realizó un relevamiento de prensa local por medio de scrappeo. Para este trabajo, analizaré específicamente las entrevistas realizadas, entre septiembre del 2020 y junio del 2021, a enfermeras que se desempeñan en clínicas privadas con internación general y servicio de terapia intensiva[3] de la ciudad de La Plata. También me serviré del

3 Según los datos disponibles en el Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES), La Plata cuenta con once establecimientos

campo empírico construido en el desarrollo de una tesis doctoral en curso que, desde un enfoque cualitativo, busca comprender la experiencia del trabajo de enfermería en establecimientos privados de salud de La Plata y, complementariamente, utilizaré los datos producidos en el informe sobre la situación de los/as trabajadores/as de la salud de La Plata, Berisso y Ensenada en tiempos de pandemia (Malleville et. Al., 2020). Cabe señalar que para respetar el anonimato de las/os entrevistadas/os se utilizarán nombres ficticios.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en un primer apartado presentaré los aportes de la teoría de los riesgos psicosociales y la psicodinámica del trabajo para pensar las transformaciones que se dieron en el proceso laboral dentro de los establecimientos de salud y las problemáticas que emergieron en ese contexto. En segundo lugar, profundizaré en las vivencias de las trabajadoras de enfermería durante la pandemia para identificar cuáles fueron las modificaciones suscitadas en los espacios de trabajo, en los protocolos de atención de pacientes y en los ritmos laborales y qué acciones cotidianas desarrollaron para poder llevar a cabo sus tareas.

1. Aportes de la teoría de los riesgos psicosociales y la psicodinámica del trabajo para analizar las transformaciones en los establecimientos de salud durante la pandemia

Para analizar las transformaciones en la organización del proceso laboral al interior de los establecimientos de salud y las implicancias que la irrupción de la pandemia de COVID-19 tuvo entre las trabajadoras de enfermería resulta de suma utilidad incluir los aportes de la teoría de los Riesgos Psicosociales del Trabajo (RPST). Este enfoque constituye una perspectiva innovadora que busca superar los abordajes tradicionales en materia de condiciones de trabajo y salud laboral, a partir de una visión ampliada y multidisciplinar que incorpora no sólo la preocupación por los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el medio ambiente laboral sino también las condiciones de trabajo resultantes de factores históricos, socio-técnicos y organizacionales (Neffa, 1989).

Partiendo de una concepción integral del trabajo y de su relación con la salud, los RPST pueden ser definidos como aquellos riesgos para la salud generados por los determinantes socioeconómicos y, esencialmente, las condiciones que asume el contenido y la organización del proceso laboral susceptibles de interactuar con el funcionamiento psíquico y mental del trabajador/a, con impacto sobre la organización o empresa donde éstos/as se desempeñan (Gollac, 2011; Neffa, 2019). Desde esta perspectiva podemos identificar seis factores de riesgos psicosociales: 1) intensidad y tiempo de trabajo 2) exigencias y control de las emociones; 3) grado de autonomía

que poseen internación general (ESCIG) clasificados como "de alto riesgo con terapia intensiva".

y margen de maniobra; 4) relaciones sociales y de trabajo; 5) conflictos éticos y de valores; 6) grado de seguridad y estabilidad en el empleo y en la situación de trabajo. De esta forma, si la jornada laboral se extiende y/o intensifica más allá de los límites soportables; si se aceleran los ritmos y tiempos de trabajo o se multiplican las tareas; si es necesario movilizar competencias emocionales por encima de las capacidades personales; si no se recibe una retribución acorde al esfuerzo realizado, el trabajo puede ser fuente de padecimiento y, por ende, causar sufrimiento en quienes lo ejecutan (Dejours, 1992; 2013).

En este sentido, la emergencia sanitaria a nivel nacional (DNU N°287/2020 y la declaración de todo el personal de salud como "trabajadores esenciales" (DNU N°297/200) supuso una transformación sustantiva en la organización del proceso laboral en los espacios de trabajo en salud. En marzo de 2020, luego de la confirmación del primer caso de un paciente con COVID-19 en Argentina, el poder ejecutivo advirtió sobre la crisis sanitaria y decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio en todo el territorio nacional (DNU N°297/2020). En un contexto de gran incertidumbre, se tomaron una serie de medidas para limitar la propagación de un virus desconocido hasta el momento (SARS-CoV-2) cuyo contagio se originaba mediante el contacto, afectando principalmente la capacidad respiratoria de las personas.

Durante los primeros meses del 2020, las autoridades buscaron reorganizar el sistema de salud y así "prepararlo" para el abordaje de la pandemia, lo cual supuso una serie transformaciones generales en los efectores de salud que alcanzaron a buena parte de los grupos de trabajo. Entre las acciones principales podemos mencionar: i) creación de nuevos sectores destinados a la atención de casos posibles y confirmados de COVID-19; ii) reacondicionamiento de los espacios laborales (incorporación de camas para internación, cambios en la ubicación y disposición de los servicios, división de sectores destinadas a pacientes COVID y con otras patologías.); iii) adquisición de nueva aparatología (por ejemplo respirados para cuadros respiratorios de gravedad, bombas de oxígeno etc.); iv) modificación de los grupos y las formas de trabajo (creación de puestos, incorporación de trabajadores/as mediante contratos eventuales4, traslado de personal a nuevos u otros servicios, implementación de sistema de rotación o "burbujas"5 para disminuir el contacto; licencias para el personal que integraba grupos en riesgo6); v) creación y capacitación

4 Por ejemplo, en los efectores públicos de la provincia de Buenos Aires, se buscó reforzar el personal de enfermería en unidades críticas y atención de pacientes COVID positivo a través de Becas de Contingencia, es decir modalidades de contratación por tiempo determinado que se abren en épocas del año donde se incrementan las enfermedades respiratorias.

5 En muchos espacios de trabajo se implementaron sistemas de burbuja, es decir se conformaron grupos de trabajo reducidos e integrados por las mismas personas para prevenir la propagación del virus, facilitar la identificación y el rastreo de casos positivos y garantizar la presencia de personal disponible en caso de un aumento de los contagios entre los/as trabajadores/as de los servicios de salud.

6 El personal de salud alcanzado por las licencias para "grupos en riesgo", fue variando a lo largo de la pandemia. En un primer momento se incluyó a personas inmunosuprimidas y/o en tratamiento oncológico, mayores de 60 años con enfermedades previas (respi-

en nuevos protocolos de higiene y seguridad (inclusión de nuevos elementos de protección personal, refuerzo en las medidas de higiene y limpieza); vi) cambios en los protocolos de atención de pacientes (implementación de sistemas de triage; seguimiento telefónico de pacientes con enfermedades crónicas; suspensión de cirugías no urgentes; limitación de visitas y presencia de acompañantes en las salas; pautas de aislamiento para pacientes COVID, etc.); vii) realización de nuevas tareas (como por ejemplo, hisopados) y capacitación en la utilización de tecnologías de respiración mecánica; viii) cambios en los espacios de sociabilidad y en las relaciones entre compañeros/as (medidas de distanciamiento social, limitación en el uso de espacios comunes, como comedores y vestuarios, y en los tiempos para compartir con otros/as compañeros/as); ix) suspensión de vacaciones y licencias durante todo el 2020 (DNU N°260/2020).

En este punto, si bien podemos identificar transformaciones generales en la organización del trabajo dentro de los establecimientos de salud, las mismas asumieron características particulares a medida que avanzaba la situación epidemiológica en las diversas regiones de nuestro país. Por ejemplo, en el AMBA -donde se encuentra incluida La Plata- hallamos un momento inicial en el desarrollo de la pandemia entre fines de marzo y agosto de 2020 cuando la cantidad de casos confirmados se mantenía en un número relativamente bajo. Un segundo momento que se extiende desde fines de agosto hasta fines del año 2020, cuando se registra la denominada "primera ola"; seguido por un tercer periodo de "amesetamiento" de los casos entre febrero y mediados de marzo de 2021. Posteriormente, se registró una "segunda ola" con un crecimiento exponencial de los casos positivos y de los fallecimientos para llegar rápidamente al pico histórico entre mediados y fines de abril de 2021, con valores promedio que cuadruplicaron los registrados en la "primera ola". Seguidamente, se observa una leve reducción de los casos que vuelven a crecer rápidamente entre fines de mayo y principios de junio de 2021 (Alzugaray et. Al, 2020; 2021).

El abordaje de la pandemia significó entonces una modificación sustancial en el cotidiano laboral de las trabajadoras de la salud, con algunos periodos más álgidos que otros en sintonía con el avance de los casos confirmados en nuestra región. El trabajo se intensificó producto de la reducción de los momentos de descanso -durante y luego de la jornada laboral- y el aumento de los requerimientos y la multiplicación de las tareas a desarrollar. Además de la intensificación de los ritmos laborales, las exigencias emocionales también se acrecentaron. A medida que la cantidad de casos crecía, también aumentaba el contacto de los/as trabajadores/as con personas COVID-19 positivo y/o que fallecían a causa del virus. El temor a

ratorias crónicas, cardiovasculares, diabetes, obesidad mórbida, insuficiencia renal crónica). Posteriormente, se incorporó a menores de 60 años con enfermedades previas y embarazadas.

infectarse trabajando, "contagiar" a compañeros/as e incluso "llevar el virus a casa" fue una de las principales preocupaciones entre los/as trabajadores/as de la salud durante los primeros meses de la pandemia (Malleville et. Al, 2020).

Como señalamos al comienzo del artículo, dentro de los diversos grupos que conforman el amplio abanico de "trabajadores/as de la salud", son las enfermeras que realizan tareas asistenciales quienes durante la pandemia estuvieron más expuestas a la posibilidad de infectarse del virus. Ejemplo de ello fue que la Ley N°27.548 de "Protección al Personal de Salud ante la pandemia de Coronavirus COVID-19" fue denominada «Ley Silvio» en homenaje al enfermero Silvio Cufré, es decir el primer trabajador de la salud que falleció a causa del virus. En este sentido, durante la jornada laboral, las trabajadoras de enfermería pasan mucho tiempo con las personas internadas puesto que sus tareas implican el contacto y la atención directa de los pacientes, ya sea al momento de realizar acciones de aseo e higiene (bañar a los pacientes, cambiar la ropa de cama, retirar deyecciones, asistirlos para ir al baño, etc.) o bien cuando practican intervenciones de índole técnica (colocación de vías y sondas, control de signos vitales, suministro de medicación, etc.). Además, las enfermeras también se ocupan de otras dimensiones del cuidado que implican el diálogo con las personas internadas, el intercambio con los familiares, la contención ante situaciones de angustia, entre otras acciones que van más allá de las prácticas de índole técnica o de higiene del paciente (Malleville & Beliera, 2020).

En este sentido, podemos pensar a la enfermería como un trabajo de cuidado centrado en la salud de un Otro. Preguntarnos sobre el cuidado en nuestras sociedades permite poner de manifiesto la interdependencia que caracteriza a los seres humanos. Cuidar no es sólo un movimiento afectivo, sino que implica participar de la producción de una práctica que contribuye a la preservación de la vida, reconoce la interdependencia y la imposibilidad de autosuficiencia que caracteriza a los seres humanos (Molinier, 2012). El cuidado visibiliza que las necesidades humanas son de bienes y servicios, pero también de afectos y relaciones (Carrasco, 2001). Esas necesidades se tornan más evidentes en algunos momentos de nuestras vidas (cuando somos niños/as, cuando envejecemos, cuando atravesamos alguna problemática de salud) y se exacerban en contextos críticos como el que representó la pandemia donde las lógicas del plano laboral y doméstico experimentaron grandes modificaciones producto del aislamiento y la suspensión de actividades (laborales, educativas, etc.) (Barbato, 2020).

De esta forma, las particularidades que poseen las tareas de cuidado y el tipo de vínculo que construyen las enfermeras con los pacientes otorgan a este grupo cierto grado de autonomía respecto a la organización de sus tareas y, por ende, posibilita la construcción de acciones o estrategias para afrontar las problemáticas del trabajo cotidiano. Siguiendo a Dejours (2009) la organización real del trabajo siempre implica una (re)interpretación que se encuentra mediada por relaciones sociales que gestionan elementos no prescritos por la organización del trabajo inicial. Desde la perspectiva de la psicodinámica, las condiciones bajo las cuales se ejecuta el trabajo

pueden ser fuente de sufrimiento mental, afectar la salud de los/as trabajadores/as o bien constituir un espacio de placer y satisfacción laboral. En este punto, quienes trabajan no son referenciados como sujetos pasivos ante las dificultades que puedan surgir, sino que reaccionan y construyen una serie de estrategias de afrontamiento como respuesta a dichas problemáticas. En este marco, el análisis de las acciones concretas y la dinámica que adquieren en el cotidiano laboral resulta central.

Los/as trabajadores/as implementan estrategias para soportar las dificultades que emergen de sus tareas y así no implicarse emocionalmente y proteger su salud mental. Estas acciones se desarrollan a través de un principio de racionalidad subjetiva que se genera en un marco de relaciones intersubjetivas. Consideramos entonces, que la perspectiva de la psicodinámica del trabajo nos permite pensar la noción de estrategias no como una acción de tipo racional, es decir como una instancia donde los/as trabajadores/as de forma individual evalúan el contexto y ponen en juego los medios disponibles para alcanzar un determinado fin, sino que responden a un proceso activo de construcción que realizan los sujetos en el marco de relaciones sociales específicas, para dar respuesta y/o intervenir sobre las situaciones que experimentan y que comprometen su subjetividad. Estas acciones no son libres, sino que se encuentran ceñidas por múltiples condicionamientos que posicionan a los sujetos en un lugar determinado. Un ejemplo de este tipo de dinámicas sería la consideración del trabajo como un "deber moral", una "vocación" o el sentimiento de realizar una tarea de "gran utilidad social", como sucede en el caso de la enfermería, en tanto trabajo de cuidado.

A continuación, retomaremos los aportes de la psicodinámica del trabajo para analizar algunas de las estrategias construidas por las enfermeras que se desempeñan en clínicas privadas con internación general de La Plata.

2. Las trabajadoras de enfermería en el centro de la escena: transformaciones en el proceso laboral y estrategias de afrontamiento

2.1 *Reacondicionamiento de espacios y creación de nuevos sectores*

Como venimos señalando, la pandemia produjo una serie de transformaciones en la dinámica del trabajo de enfermería en los establecimientos de salud. En el contexto de adecuación a la atención de pacientes COVID-19, un punto importante fue la modificación en la disposición de los sectores y los servicios. En el caso de las clínicas privadas, la organización de la atención de los diversos pacientes y de las distintas patologías se encuentra sectorizada según diferentes áreas o servicios dependiendo de la complejidad y el tamaño de la institución de la cual estemos hablando (cantidad de pisos con los que cuenta el edificio, número de camas y personal contratado). En los establecimientos con internación general clasificados como de alto riesgo con terapia intensiva, solemos encontrar sectores como guardia, recepción administrativa y consultorios externos en la planta baja del edificio. El resto de los sectores suele distribuirse en los distintos pisos: clínica médica; servicios especializados según las

características del paciente (maternidad, pediatría, neonatología) y áreas cerradas o de mayor complejidad (unidad coronaria, unidad de terapia intensiva, terapia intermedia, quirófano, etc.).

El surgimiento de una enfermedad desconocida hasta entonces provocada por un virus sobre el cual había muy poca información implicó la creación de sectores y diagramas de trabajo específicos para los equipos de salud. En este marco, y debido a que el contacto constituía una de las principales formas de propagación e infección del virus, fue necesario crear espacios y protocolos propios para la atención de pacientes COVID-19 positivo y "casos sospechosos"; reacondicionar muchas de las áreas para generar condiciones de aislamiento entre pacientes, por ejemplo, colocar puertas/separaciones entre ***boxes*** y habitaciones; trasladar sectores a otros pisos del edificio e incluso habilitar espacios físicos que no se utilizaban hasta ese momento con el objetivo de aumentar la cantidad de camas disponibles ante un posible incremento de los casos.

> ***"J: Se acondicionó la clínica. Ahora es todo COVID. Es tercero y primer piso COVID y antes era tercero COVID y primero clínica. De hecho, se abrió una pequeña oficina que tenían ellos de administración, también lo acondicionaron para que sea una sala de baja complejidad. Es para aislamiento y antibiótico nada más. Así que le pusieron dos camas, la mesita de luz y nada más. Iban a abrir más. Consultorios de abajo van a abrirlos todos con camas para COVID".*** (Jésica, Enfermera Franquista, Clínica Privada, sector COVID-19 y Clínica Médica, mayo 2021)

De esta forma, para evitar "contagios" entre pacientes, pero también entre el propio personal, se recomendó separar los sectores abocados a la atención COVID-19 de los servicios donde concurrían personas con otras patologías y consultas. Para ello, se implementaron distinciones: "aislado"[7], "cerrado", "sucio" para referenciar los espacios donde transitaban pacientes COVID positivo o posibles casos y áreas "limpias" para la atención de pacientes "no COVID". Estos cambios no se dieron de una sola vez, sino que fueron adecuándose a medida que el número de casos y la gravedad de los pacientes aumentaba. Los dueños de las clínicas entonces adaptaban los espacios, la dinámica de los servicios y la cantidad de camas disponibles para pacientes COVID-19 en función del avance de la situación epidemiológica a nivel local. Como señalamos anteriormente, en La Plata, se produjo una "primera ola" hacia fines de agosto del 2020; luego una disminución de casos en época estival hasta registrarse un aumento progresivo cuyo pico máximo fue entre fines de abril y junio de 2021. Durante estos meses, los casos y los fallecimientos por COVID-19 incrementaron y los servicios de

7Con entrecomillado y en cursiva se indican términos nativos, es decir utilizados por las enfermeras entrevistadas.

salud de la ciudad alcanzaron el límite de camas ocupadas.

Asimismo, en las narrativas de las enfermeras que se desempeñan en al área de cirugía, encontramos que durante los primeros meses de la pandemia se suspendieron muchas intervenciones quirúrgicas para priorizar solo las "***urgencias***" (fracturas complejas, apendicectomía, cesáreas, etc.). Esta situación se extendió hasta aproximadamente el mes de noviembre, cuando se retomaron cirugías programas (oncológicas, cardíacas, etc.). En otras áreas, también se evidenció el impacto de la pandemia, sobre todo durante los primeros meses del 2020 cuando la incertidumbre respecto a la circulación del virus era aún mayor. Las consultas presenciales por otras problemáticas de salud y dolencias también disminuyeron y muchos de los controles por enfermedades crónicas fueron reemplazados por seguimientos telefónicos, con el fin de evitar la presencia y la aglomeración de personas en las clínicas. Otra modificación en el proceso de atención y cuidado de los pacientes fue la suspensión de visitas y de acompañantes durante el proceso de internación, situación que se extendió avanzados los primeros meses de pandemia.

> *"E: Con respecto al lugar de trabajo, la neonatología, ¿se reacondicionaron algunos sectores?*
> *K: Totalmente. (...) El acceso a la neonatología se modificó, antes entraban papá y mamá para estar en contacto en las visitas, ahora entra en un solo horario la mamá y en otro horario el papá y tenemos un sector en la parte de pediatría, que es de pacientes sanos, digamos, que no están contagiados y otro sector que son sospechosos y positivos, que tienen una de las habitaciones que era para los pacientes, se transformó en office de enfermería y es el sector donde tienen que estar los camisolines, los barbijos, las cajas patológicas, donde uno puede vestirse y desvestirse, están las máscaras, los atomizadores con el amonio cuaternario y todos los elementos de seguridad como para minimizar el riesgo de contagio. (Karina, Enfermera Turno Mañana, Clínica Privada, Pediatría y Neonatología, mayo 2021)*

Los cambios edilicios fueron acompañados por nuevos protocolos de seguridad y de atención de pacientes. Esta situación modificó sustantivamente las formas de organizar el trabajo en los equipos de salud y, especialmente las tareas de enfermería, tanto en los sectores destinados a la atención de COVID-19 como en otros servicios. En el relato de Karina, además de describir los cambios espaciales y la implementación de elementos de higiene y protección personal, plantea que en el sector de pediatría y neonatología también hubo una reducción de la cantidad de niños/as internados/as por habitación con el objetivo de disminuir el contacto. En este mismo sentido, también se limitaron el acceso de visitas y los tiempos de permanencia de los familiares en la clínica. Si consideramos que el trabajo de enfermería se organiza centralmente en

torno al cuidado de la salud de un "Otro", los cambios en las formas de relacionarse con los pacientes y sus familiares incidieron directamente en las labores de enfermería puesto que la construcción de una relación de cercanía entre enfermera-paciente representa una dimensión clavea de su práctica (Malleville & Beliera, 2020). No permitir más de una persona por habitación; limitar el acompañamiento de una madre o un padre que tiene a su hijo/a internado/a; reducir los momentos donde se tiene contacto con los pacientes; sentir temor ante la posibilidad de infectarse durante los momentos de contacto; mantener a las personas aisladas; utilizar elementos de protección personal que dificultan la comunicación y el registro de la expresividad, son aspectos fundamentales del trabajo enfermero que se vieron trastocados durante la pandemia.

Las transformaciones en el proceso laboral implicaron entonces un enorme esfuerzo para las trabajadoras de enfermería quienes tuvieron que adaptar sus tareas cotidianas y modificar las formas de vincularse con las personas que cuidan y con su entorno cercano. En este escenario, surgieron diversos conflictos, algunos de ellos asociados a la novedad que implicó la emergencia sanitaria pero también otras problemáticas que evidenciaron condiciones de precariedad preexistentes en los establecimientos privados, como veremos a continuación.

1.2 Nuevos protocolos de seguridad y atención de pacientes

Como venimos argumentando, las transformaciones en la organización del trabajo en los espacios de salud modificaron el proceso de atención y cuidado de los pacientes, tanto al momento de ingresar a los establecimientos de salud como durante el periodo de internación. Por ejemplo, en algunas clínicas, cuando una persona ingresaba por algún malestar o dolencia se ponía en marcha un sistema de ***triage***, que generalmente estaba a cargo del personal de enfermería. Este sistema permitía evaluar la sintomatología del paciente y así clasificar los casos posibles de COVID y las consultas por otro tipo de patologías. En función de esa primera clasificación, se ponían en marcha distintos dispositivos de atención según las necesidades y la gravedad del paciente. Por ejemplo, ante la presencia de síntomas compatibles con el COVID-19 se indicaba la realización de un hisopado para confirmar o descartar la presencia del virus. En casos de mayor gravedad, los pacientes eran derivados a áreas de atención crítica.

Una vez que la persona ingresaba a la clínica, si bien existen diferencias según el servicio y las características de los pacientes, podemos mencionar una serie de tareas asistenciales que las enfermeras efectúan para todas las personas internadas. En los distintos turnos de trabajo (mañana, tarde o noche) las trabajadoras se encargan de preparar y suministrar la medicación según las indicaciones brindadas por los profesionales médicos para cada paciente. Generalmente se medica cada ocho o doce horas, en horarios acordados previamente. Todas estas indicaciones deben "***pasarse***" al reporte diario de enfermería. El "***report***", como suele denominarse,

es una herramienta fundamental para la comunicación entre los distintos turnos. También existen horarios establecidos para el desayuno, el almuerzo, la merienda y la cena. En diversos momentos del día, según las necesidades de cada persona y la evaluación que realizan las enfermeras de cada turno, se controlan los sueros, se colocan o cambian las sondas, se revisan las vías, entre otras prácticas de índole técnica. Al ingresar a las habitaciones, las enfermeras también realizan una serie de tareas de cuidado vinculadas a la "***higiene y el confort***" de las personas internadas, por ejemplo, asistencia para orinar o defecar, retiro de deyecciones, cambio de ropa de cama, aseo asistido, entre otras acciones de cuidado.

Ahora bien, debido a la pandemia, las formas y los momentos para realizar este tipo de prácticas se vieron modificados. Por ejemplo, en sectores de internación de baja complejidad como Clínica Médica, no era común el uso de elementos de protección personal específicos para todas las tareas, exceptuando intervenciones de índole técnica y/o higiénicas que involucrasen secreciones. Durante la emergencia sanitaria, a la utilización de camisolines, barbijos y antiparras durante toda la jornada laboral también se sumó la implementación de otros equipos de protección que debían colocarse al momento de tener contacto directo con pacientes COVID positivo o con casos posibles (barbijos N95, camisolines hidro repelentes, máscaras, guantes, etc.). Por otra parte, las prácticas de higiene y limpieza de los sectores también se vieron fortalecidas, por ejemplo, se colocaron ***dispenser*** con alcohol en gel en todas las salas y se reforzó el lavado de manos antes y después de cada práctica. Como señala Daniela, cada vez que las enfermeras ingresaban o salían de una habitación o sector específico debían ***"vestirse"*** y "***desvestirse***", es decir cambiarse de ropa, colocarse los elementos de protección personal apropiados, higienizar sus manos, desinfectar las superficies de contacto y descartar los insumos utilizados en recipientes específicos con mucho cuidado.

> ***E: ¿Cómo se organizaron los equipos de trabajo para prevenir los contagios?***
> ***D: Por ejemplo, en el área COVID, en cada puerta de cada habitación hay una mesita con guantes, alcohol, soluciones fisiológicas, descartadores. En la puerta de la habitación hay un descartador. O sea, nosotros nos vestimos en el pasillo y bueno, cuando entras a controlar, a medicar o lo que tenga que hacerse al paciente, a la hora que te retiras, en ese tacho de basura te desvistes, tiras todo, te desinfectas en la puerta donde digo que está la mesita. Y bueno, ya nos desvestimos y entramos al área de enfermería donde hacemos anotaciones. Después estamos ahí preparando medicación. Por ejemplo, preparamos medicación tipo cinco de la tarde. Llega la merienda, ingresamos, nos vestimos de nuevo, le damos la merienda. Si hay pacientes que tenemos que acompañar para que tome la merienda lo hacemos. Después hay unos botoncitos que***

tiene cada habitación, cada paciente se encarga de llamar. Por ejemplo, nosotros somos dos enfermeros por piso, pero se trata de cubrir. Si falta personal se manda uno más y entre dos o tres nos manejamos. Tenemos generalmente dieciséis pacientes, diecisiete pacientes en piso. (Daniela, Enfermera Franquista, Clínica Privada, sector COVID y Clínica Médica, junio 2021).

En el campo empírico, hallamos que además de los protocolos generales para todos/as los/as trabajadores/as, los equipos de enfermería también construyeron una serie de acciones con el objetivo de mejorar la organización y la distribución del trabajo cotidiano, y así disminuir las complicaciones que surgieron debido al reacondicionamiento de sectores y a la implementación de las nuevas disposiciones por parte de los empleadores. Como señalaba Daniela, en las habitaciones ubicadas en el área de Clínica Médica se encuentran internados pacientes COVID positivo con cuadros leves, posibles casos y también personas con otras patologías, es decir "No COVID". Por esta razón, las enfermeras tomaron una serie de decisiones para organizar mejor su trabajo. Debido a que la atención de pacientes COVID implica la utilización de ropa y elementos de protección específicos, intentaron optimizar los tiempos y los momentos que debían pasar en contacto con este tipo de pacientes. Es decir, cuando ingresaban al área COVID realizaban de forma simultánea una serie de tareas asistenciales que en otro contexto podrían efectuarse separadamente: medicar, brindar la merienda, controlar los signos vitales, reforzar la higiene, etc. Además, Daniela y sus compañeras también tomaron decisiones respecto a la organización del sector: realizaron modificaciones en la disposición de las habitaciones con el fin de mejorar el aislamiento y así evitar posibles contagios entre pacientes COVID y no COVID.

E: Como personal de enfermería ¿participaron de las decisiones? ¿Qué me podés contar de esto? ¿Se sintieron tenidos en cuenta en el proceso de decisiones?
D: Al principio no porque eso lo manejan los coordinadores. Todos los de arriba, pero con el transcurso del cambio, nosotros vamos viendo que se necesitaba a la hora de trabajar. De qué manera podríamos estar organizándonos. Por ahí se necesitaba un tacho más de basura, nosotros comunicamos eso. Por ejemplo, otra cosa que hacíamos, ponele que de la habitación 206 al 210 son sospecha, 211 y 212, son negativos y del 214 son positivos. Entonces nosotros lo que hacemos es cambiar a esos que eran un negativo, cambiarlos al 206 para que no estén en esa área porque tratamos de mantener esa área que digo. Del 206 para allá todos lo que son COVID y los otros apartados. Siempre tratamos de hacer eso nosotros. No juntarlos. Y bueno, eso comunicamos nosotros. Ya con eso también

> ***se organizaban. (Daniela, Enfermera Franquista, Clínica Privada, sector COVID y Clínica Médica, junio 2021).***

Las acciones que las enfermeras realizaron para mejorar la organización cotidiana de sus tareas tuvieron como objetivo disminuir el riesgo de infección entre los pacientes, pero también generar sistemas de atención que los ayuden a protegerse y protegerse entre compañeras. En este punto, encontramos diferencias en las clínicas bajo estudio: si en algunas instituciones los coordinadores del departamento de enfermería participaron en la implementación de los nuevos protocolos -por ejemplo, en la restructuración de servicios y en la organización de las áreas destinada a pacientes respiratorios, en la capacitación del uso de elementos de protección personal, en la construcción de comités de crisis, etc.- ; en otros espacios las enfermeras tuvieron que adecuar sus prácticas a las decisiones tomadas ***"desde arriba",*** es decir a los lineamientos establecidos por quienes ocupan puestos de jefatura. En algunos servicios, las sugerencias que comunicaban las enfermeras, basadas en la identificación de problemas durante su experiencia cotidiana, eran tomadas por los coordinadores e implementadas en otros sectores. Por el contrario, en otros establecimientos, no se habilitaron instancias de consulta y/o participación de las trabajadoras y tampoco fue posible realizar sugerencias o modificaciones. Las acciones grupales se desarrollaban entre compañeras de un mismo sector y/o turno, sin un aval institucional a nivel más general. En otras clínicas, la adecuación a los nuevos protocolos y la información sobre los procedimientos a realizar fue prácticamente nula. Razón por la cual, fue el propio personal quien se encargó de diseñar e implementar los lineamientos para la atención de pacientes COVID.

> ***L: "Lo organizamos todo nosotros. Nosotros, digo el personal: desde las mucamas, los administrativos, las enfermeras. Hemos sido autodidactas todos. Desde cómo hacer un protocolo, cómo cambiarnos, cómo desvestirnos, porque también todo tiene que ver con eso, cómo atender un paciente, cómo recibir un paciente, todo." (Luciano, Enfermero Turno Tarde, Clínica Privada, Cirugía General, junio 2021)***
>
> ***"M: Nosotros entendíamos y creíamos que el tema de las capacitaciones, el uso correcto del equipo de protección, el manejo de los protocolos y la creación de los protocolos debía estar a cargo de supervisión y no pasó. Nosotros fuimos entre los mismos colegas de la terapia o del sector de internaciones o guardia, fuimos leyendo, armando. [El departamento de] Infectología armó un protocolo, hicimos algunas charlas en la terapia intensiva de cómo manejar el paciente cuando ingresa, el tema de la intubación, los equipos de protección, pero fue más iniciativa nuestra que de la Institución (Marcos, Enfermero Turno Tarde, Clínica Privada, Terapia Intensiva, mayo 2021).***

Las enfermeras que se desempeñan en sectores COVID, por las características de los pacientes y de sus tareas, se encuentran más expuestas a la posibilidad de infectarse del virus. Sin embargo, esta preocupación no solo afectaba a las trabajadoras de la "primera línea" de atención sino también al personal de clínica médica, pediatría, cirugía o terapia intensiva puesto que su trabajo también radica en el contacto directo y permanente con las personas internadas. En este sentido, el riesgo de infectarse aumenta cuando existen deficiencias en los protocolos de atención y en la provisión de elementos de protección personal adecuados. En algunas clínicas privadas, ante la falta de acciones concretas por parte de los empleadores y/o los supervisores, las trabajadoras se organizaron para sobrellevar estas falencias: a partir de sus propios saberes y trayectorias formativas crearon protocolos de atención, generaron instancias de capacitación sobre el uso de elementos de protección personal e instancias de formación para el tratamiento de cuadros respiratorios de gravedad, construyeron referentes por turno y sector a quienes consultar ante las dudas que surgían en el cotidiano laboral. Estas acciones permitieron mejorar los protocolos de atención frente a una situación de gran incertidumbre donde no sólo estaba en riesgo la salud de los pacientes sino también la propia, la de sus compañeras de trabajo y la de los familiares con quienes conviven.

A su vez, otra forma de protección entre las enfermeras consistió en disminuir los momentos de contacto directo con las personas internadas o aisladas en salas particulares. Grupalmente las trabajadoras -ya sea de un mismo turno o de diferentes turnos y sectores – se organizaron para distribuir de forma más equitativa las tareas, por un lado, las acciones de cuidado que implicaban "ingresar" al área COVID para, por ejemplo, realizar control de signos vitales, suministrar la medicación, higienizar al paciente y, por otro, las labores que podían realizarse en el office[8] de enfermería como completar el reporte diario de pacientes, preparar la medicación, entre otras acciones.

> ***E: ¿Con tus compañeras se organizan para ver quién entra a la sala COVID o para resguardarse un poco entre ustedes?***
> ***J: Sí, cuando son pocos pacientes como ahora que son quince, y somos dos chicas, generalmente una hace la medicación y la otra va a hacer los signos vitales. Entonces la que hace medicación va y le deja en la mesita de la entrada, sin entrar, la medicación. Automáticamente la otra sale, aplica la medicación, mete la merienda y sale. La otra se queda haciendo todo lo que es más administrativo, pasando las cosas en la carpeta, y todas esas cosas. Pero bueno cuando hay muchos pacientes, si***

8 El office de enfermería es un espacio destinado al depósito de medicamentos y materiales de uso diario, donde las/os enfermeras/os organizan su trabajo cotidiano.

> ***o si tenemos que entrar las dos porque no llegamos con la hora. (Jésica, Enfermera Franquista, Clínica Privada, Sector COVID y Clínica Médica, mayo 2021)***

Como señala Jésica, en los momentos más álgidos de la pandemia estas estrategias no pudieron desarrollarse por completo puesto que la escasez de personal en relación con el número de pacientes internados derivó en una intensificación del trabajo que realizan. Como veremos a continuación, la cantidad de trabajadoras disponibles en relación con el número de personal que efectivamente se necesita para garantizar los cuidados y la atención de los pacientes, implicó una sobrecarga para las enfermeras que potenció el agotamiento propio de trabajar intensamente durante la crisis sanitaria.

1.3 Escasez de personal y sistemas de rotación

Pese al contexto de emergencia sanitaria, buena parte de las clínicas privadas de la ciudad no contrataron la cantidad de trabajadoras necesarias para reforzar la nómina de personal disponible, reemplazar a aquellas enfermeras que tomaron licencia por ser parte de los grupos en riesgo ante el COVID o bien suplir las ausencias de quienes se infectaban de COVID en el marco de sus tareas cotidianas.

> ***"E- ¿Por la pandemia sumaron gente?***
> ***A: No, ya había obviamente compañeras fueron renunciando y siempre nos decían que el sanatorio estaba en quiebra viste, cositas... y nunca recuperaron ese personal que se fue, y ahora con el tema de la pandemia no van a volver a contratar a nadie porque se arreglan con lo que tienen, en las vacaciones fue así, había compañeros que hacían 16 horas". (Adriana, Enfermera Turno noche, Clínica Privada, sector COVID, septiembre 2020)***
> ***"J: Lo que sí, últimamente está habiendo muchos pacientes y poco personal. Cuando comenzó todo esto, en junio, julio más o menos que allá en la clínica fue que explotó, llegaron a ser veintidós pacientes y solamente dos enfermeras (...) Fue terrible. No teníamos descanso. Y más que muchas compañeras infectadas. En la clínica constantemente se rotan las enfermeras, el personal porque somos pocas. Por ejemplo, yo mañana trabajo por la tarde." (Jésica, Enfermera Franquista, Clínica Privada, sector COVID y Clínica Médica, mayo 2021)***

Las enfermeras entonces experimentaron situaciones de sobrecarga laboral producto del déficit entre la cantidad de personal disponible y el número de pacientes que debían atender, cuestión que se agravaba en los momentos más álgidos de la pandemia donde la ocupación de camas era prácticamente total. La falta de personal no constituye una situación novedosa en el sector, pero si se profundizó durante la crisis sanitaria puesto que, como señalamos anteriormente, los tiempos y las tareas

se intensificaron considerablemente, aumentó el cansancio, se redujeron los tiempos de recuperación, creció el temor y la angustia entre las trabajadoras

En este sentido, para comprender mejor esta problemática no debemos perder de vista que, a diferencia de lo que sucede en hospitales públicos donde la salud se configura como un derecho que debe ser garantizado por el Estado, en las clínicas entran en juego lógicas propias del empleo privado. Es decir, el empleador no es una entidad abstracta sino una persona o grupo de personas que integran los directorios de las instituciones, en tanto empresas. Los dueños de las clínicas contratan a sus trabajadoras a cambio de un salario para brindar un servicio pago, donde las personas además de pacientes son clientes. De esta forma, los empresarios del sector asistencial suelen implementar diversos mecanismos para elevar sus ganancias y reducir los costos, esencialmente los "costos laborales": retraso en el pago de salarios y/o aguinaldos; cese en el pago de otras bonificaciones; no incorporación de nuevo personal; aumento en el control de los insumos utilizados, etc.

Recordemos que el incremento de la participación del subsector privado en la prestación de servicios de salud puede retrotraerse a la década del noventa momento en el cual los establecimientos asistenciales y la capacidad instalada del subsector se expandió considerablemente, en un marco de desregulación estatal e incentivo a los capitales privados. Ejemplo de ello fue el incremento en el número de camas de establecimientos asistenciales privados frente al detrimento de las plazas disponibles en el subsector público y en las obras sociales (Acuña & Chudnovsky, 2002; Belló & Becerril-Montekio, 2011). Las reformas neoliberales también contribuyeron a la penetración de las empresas de medicina prepaga en el mercado de la seguridad social a través de contratos con las obras sociales, lo cual permitió la transferencia de las contribuciones obligatorias de los beneficiarios a dichas empresas. La desregulación del subsector de la seguridad social implicó que los afiliados puedan contratar libremente una obra social diferente a la de su actividad económica, con el objetivo de promover la libre competencia entre las entidades. De esta forma, desde la década de los noventa, el protagonismo de los actores privados en el sector contribuyó a la mercantilización de las prestaciones de salud.

Frente a las demandas por la cantidad de enfermeras en servicio, los empresarios aducen que, desde hace algunos años, el sector asistencial se encuentra en "crisis". Dicha situación es asociada al aumento en las tarifas de los servicios públicos, el incremento de los precios de medicamentos, insumos y tecnologías importadas, el retraso en el pago por parte de los financiadores y el "desfasaje" entre los aumentos salariales y el incremento de los aranceles autorizados por las obras sociales -especialmente IOMA y PAMI- (Portal 0221.com.ar, 2018; El Sol Noticias, 2018). En este marco, para ajustar sus márgenes de ganancia, los dueños de las clínicas privadas no incorporan personal para reemplazar a quienes renuncian, se jubilan o se encuentran de licencia o vacaciones. Quienes permanecen en sus puestos de trabajo deben encargarse entonces de una multiplicidad de tareas para las que inicialmente

se requerían más personas.

A su vez, para evitar contratar trabajadoras de planta estable y reducir así los "costos laborales", además de sobrecargar al personal, los empresarios recurren a dos prácticas muy extendidas en el subsector privado. Por un lado, suelen ofrecer a las enfermeras estables la posibilidad de realizar "horas extras" o "doble turno" por fuera de su horario habitual, lo que se expresa en jornadas laborales que se extienden por 16 horas. Estas horas suelen pagarse de forma no registrada, cuestión que suele ser aceptada por las propias trabajadoras con el fin de incrementar los ingresos percibidos (Malleville & Noguera, 2021). Por otro lado, los empresarios contratan personal de manera eventual a través de contratos precarios de unos pocos meses, con el objetivo de reemplazar a quienes no están disponibles, por ejemplo, porque se encuentran de vacaciones o tienen días de franco. Estas enfermeras suelen denominarse "franquistas" o "franqueras" y son llamadas en momentos puntuales para trabajar en distintos sectores y turnos según se lo requiera.

En muchos establecimientos privados también se implementan sistemas de rotación entre el personal de enfermería. Es común encontrar enfermeras "fijas" por sector/turno y otras/os que "rotan" semanal o diariamente según las indicaciones de los supervisores y/o jefes de recursos humanos. Las enfermeras que "rotan" por los distintos sectores de las clínicas suelen ser aquellas trabajadoras recientemente contratadas y/o las denominadas "franquistas". Además de la precariedad e inestabilidad laboral que representan los contratos eventuales, esta forma de organización y gestión del personal repercute en el trabajo de enfermería, especialmente durante el contexto de pandemia, como sostiene uno de los enfermeros entrevistados:

> ***M: "En cuanto al personal, se mantuvo la misma gente. Nosotros en enfermería tenemos un problema. En la institución los que son "franqueros" o los que no están como titulares en el servicio, nosotros les decimos que pasean por todos lados. Si no están en terapia los mandan a unidad coronaria sino los mandan a piso y si no los mandan a la guardia. Nosotros lo que le pedimos a la supervisión es que la gente que venía a cubrir la terapia la mantuvieran fija. Porque por ahí, venía un enfermero y a los dos días estaba en otro servicio y mandaban a otra persona. Nosotros lo que le pedimos era que a esa persona la dejen hasta que tenga franco y que no ande por toda la clínica. También hablamos con infectología porque si se contagia en terapia y anda desparramando el virus para todos lados y vos después necesitas más que nada ahora que no te podés comunicar bien por los equipos que tenés puesto. A veces con una mirada, si ya te conoces trabajando o a veces sin mirarte, cada uno hace sus cosas, sabe lo que tiene que hacer es mucho más rápido y más seguro. En cambio, si todo el tiempo estás cambiando de compañero, lo que planteamos es que te tenés que empezar a conocer. Eso nos parecía***

un riesgo innecesario para poder contagiarnos. (Marcos, Enfermero Turno Tarde, Clínica Privada, Terapia Intensiva, mayo 2021).

Marcos señala dos problemáticas vinculadas con los sistemas de rotación del personal de enfermería durante la pandemia. Por un lado, el cambio permanente en alguno de los integrantes de los grupos de trabajo dificulta la posibilidad de formar grupos que se conozcan en profundidad y realicen las tareas del servicio de forma coordinada. Las labores de enfermería, especialmente en áreas de cuidados críticos como es la terapia intensiva, implican un gran nivel de atención respecto a la evolución de los pacientes, al funcionamiento de la aparatología, a las señales y los sonidos de las máquinas que controlan los signos vitales, a la vigilancia de monitores, respiradores y oxígeno; incluso se requiere de acciones rápidas y ordenadas puesto que los pacientes revisten mayor gravedad y su estado de salud puede cambiar rápidamente. En este sentido, el trabajo en el sector requiere de una gran comunicación e interdependencia entre compañeras. Marcos advierte que la posibilidad de mejorar estos aspectos, en tanto dimensiones centrales de la práctica de cuidado de pacientes críticos, se vincula con el hecho de ***"conocer"*** al compañero/a de trabajo, comunicarse rápidamente e incluso poder interactuar sin ***"mirarse".*** Durante la pandemia, el diálogo y la interacción entre las/os trabajadoras/os se vio dificultada por el uso de elementos de protección personal que cubrían buena parte del cuerpo, las expresiones del rostro y los gestos que realizan las personas. En este escenario, la experiencia del trabajo conjunto fue registrada por las enfermeras como un elemento que permitía sobrellevar esta dificultad y disminuir los malos entendidos que podían surgir entre los integrantes del servicio. Por otro lado, la rotación de trabajadoras hacia los distintos sectores de la clínica también era evaluada como práctica ***"riesgosa"*** por el propio personal puesto que aumenta la posibilidad de contagio entre las enfermeras. En una situación de emergencia, donde las autoridades sanitarias recomendaban reducir el contacto y conformar "burbujas" entre los grupos que suelen trabajar conjuntamente para así cuidar la salud y garantizar la atención ante un posible aumento de los casos de COVID-19, los cambios permanentes entre los integrantes del servicio eran percibido como un "***riesgo innecesario***" por los propios/as trabajadores/as.

Frente a esta problemática, las enfermeras no se mantuvieron al margen, sino que tomaron una serie de decisiones para mejorar la organización de sus tareas. Por ejemplo, establecieron que la persona que "rote", es decir quien no estuviese "***siempre en la terapia***" no intervenga en aquellos procedimientos que involucraban la atención de pacientes COVID positivo. Sus intervenciones se limitaban entonces a realizar tareas que no requerían del contacto directo con los pacientes, como preparar la medicación, y completar los reportes. Si bien esta decisión buscaba prevenir posibles contagios y tener más control sobre la organización del trabajo, también

implicaba una sobrecarga para las enfermeras "fijas" del servicio de terapia, quienes manifestaban su malestar respecto a las decisiones tomadas por la supervisión de la clínica. Ante las falencias en la organización laboral y con el objetivo de disminuir posibles contagios entre sectores, algunas trabajadoras asumieron la responsabilidad de ingresar al área COVID. Si bien esta situación era vivenciada como un incremento en la exposición ante el virus, también era considerada necesaria para mejorar la atención en el servicio y evitar riesgos mayores.

Reflexiones finales

En el transcurso de estas páginas analizamos las transformaciones e implicancias que tuvo la pandemia en la organización del trabajo al interior de establecimientos privados de salud y, en particular, sobre las tareas de cuidado de pacientes que realizan las enfermeras. Posteriormente profundizamos en las estrategias de afrontamiento que construyeron estas trabajadoras con el objetivo de sobrellevar los problemas que emergían en el cotidiano laboral. En términos teóricos, utilizamos los aportes de la teoría de los riesgos psicosociales y la psicodinámica del trabajo para comprender las acciones desplegadas por los sujetos, pero atendiendo al marco de relaciones sociales en las cuales se desarrollaban.

Planteamos que entre el amplio abanico de "trabajadores/as de la salud", las enfermeras que realizan cuidados asistenciales fueron uno de los grupos más afectados por la pandemia. La enfermería puede analizarse como un trabajo de cuidado remunerado centrado en el cuidado de la salud de un Otro. Durante la jornada laboral en las clínicas, las enfermeras pasan mucho tiempo con las personas internadas puesto que sus tareas implican el contacto y la atención directa de pacientes y, por lo tanto, se encuentran más expuestas a la posibilidad de infectarse del virus. En este sentido, la pandemia representó una transformación sustancial en la dinámica de trabajo de este grupo. La modificación de los espacios concretos de trabajo, de la organización de los sectores y de la atención de pacientes producto de la inclusión de nuevos protocolos repercutieron en las tareas cotidianas de la enfermería. A la par de estas transformaciones generales, surgieron problemáticas particulares vinculadas al trabajo en el subsector privado. Por ejemplo, durante los primeros meses de pandemia, ante la deficiencia en los lineamientos por parte de las autoridades de las clínicas, las enfermeras -junto con otros/as trabajadores/as- crearon protocolos propios de atención, generaron instancias de capacitación sobre el uso de elementos de protección personal y nueva aparatología y construyeron referentes por sector a quienes consultar. Estas estrategias no solo permitieron reducir los contagios entre pacientes sino también protegerse a sí mismas, a sus compañeras y a los familiares con quienes convivían.

No obstante, las problemáticas que emergieron no solo fueron producto de la crisis sanitaria, sino que también se solaparon con situaciones de precariedad preexistentes vinculadas a una serie de mecanismos implementados por los empresarios del

sector asistencial para reducir "costos" y maximizar ganancias. Hallamos entonces que muchas de las acciones y/o estrategias desarrolladas por las trabajadoras encontraban su límite en falencias previas, por ejemplo, debido a la escasez de enfermeras de planta estable, a las formas de contratación precarias y a los sistemas de rotación de personal presentes en las clínicas privadas.

El estudio sobre las condiciones laborales de las enfermeras que se desempeñan en el subsector privado asistencial permitió analizar las transformaciones que experimentaron las tareas de cuidado de la salud en el marco de la emergencia sanitaria y también recuperar las acciones grupales desarrolladas por las enfermeras para sobrellevar su trabajo en un contexto de gran incertidumbre. Pero el estudio de la enfermería en tanto grupo específico también permite analizar una serie de dimensiones que hacen a sus condiciones laborales y, especialmente, a la persistencia de situaciones de precariedad. En primer lugar, pensar a la enfermería como un trabajo de cuidado remunerado y realizado por una mayoría de mujeres implica reconocer cómo las desigualdades sexo-genéricas y la naturalización de cualidades aparentemente femeninas para realizar este tipo de tareas impactan en las formas en que las mujeres se insertan en el mercado laboral. En segundo lugar, el trabajo de enfermería en clínicas privadas posee características diferentes al empleo en el subsector público puesto que intervienen lógicas propias del empleo privado. La salud se configura entonces como una mercancía para los empresarios del sector y la fuerza de trabajo como un "costo" que debe "ajustarse" a partir de la implementación de una serie de mecanismos empresariales. Por último, el especial contexto de pandemia puso en el debate público la importancia que poseen los cuidados en nuestras sociedades, pero también evidenció la creciente mercantilización de esta esfera y las discrepancias respecto al acceso, a la organización y a la distribución de estas tareas tanto en el ámbito doméstico como remunerado. Tareas que son sostenidas por una mayoría de mujeres que experimentan en el cotidiano múltiples desigualdades.

Bibliografía

Acuña, C. Y Chudnovsky, M. (2002) "El sistema de salud en Argentina", Documento 60, Universidad de San Andrés-CEDI. Bs. As., marzo. Disponible en http://www.ccgsm.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/salud.pdf

Aguilar, P. L. (2019). Pensar el cuidado como problema social, pages 19–30. Universidad Nacional de Quilmes, Unidades de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración.

Alzagaray, L., Peiro, M.L. & Santa María, J. (2021). "Informe: La evolución de la pandemia en el Gran La Plata." Quinto Reporte, Comisión de relevamiento y monitoreo de la emergencia sanitaria en el Gran La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales.

Amaya Guerrero, R. (2019). Pensar el cuidado como problema social, pages 67–78. Universidad Nacional de Quilmes, Unidades de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración.

Aspiazu, E. (2017). Las condiciones laborales de las y los enfermeros en Argentina: Entre la profesionalización y la precariedad del cuidado en la salud. Trabajo y sociedad, 28, 11-35.

Barbato, C. (2020). ***El cuidado es político: reflexiones transversales en tiempos de precariedad.*** Barbato, C. (comp.). Beccar: Poliedro Editorial de la Universidad de San Isidro.

Bello, M. y Becerril-Montekio, V. M. (2011). Sistema de salud de Argentina. Salud Pública, México, 53, 96-108.

Carrasco, C. (2001). La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres? Mientras tanto, (82):43–70.

Dejours, C. (1992). ***Trabajo y desgaste mental: una contribución a la psicopatología del trabajo.*** Buenos Aires: Humanitas.

Dejours. C. (2009). ***El desgaste mental en el trabajo***. Madrid: Modus Laborandis.

Dejours, C. (2013). ***Trabajo vivo II: Trabajo y emancipación.*** Buenos Aires: Topia Editorial.

Esquivel, V. (2011). La economía del cuidado en américa latiana: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. Technical report, PNUD. Área Práctica de Género. Serie Atando cabos, deshaciendo nudos.

Esquivel, V. R. y Pereyra, F. (2017). Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado en argentina: Reflexiones en base al análisis de tres ocupaciones seleccionadas.

Gollac, M. (Dir) (2011). Mesurer les facteurs psychosociaux de risqueau travail pour les maitriser. París: Ministère du Travail, del´ Emploi et du Dialogue Social.

Lusnich, C. (2011). Salud y enfermedad, desgaste y padecimiento subjetivo en los trabajadores del área de enfermería. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET (Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo), Buenos Aires.

Malleville, S.; Fernández, M.; Fernández, M; Fonseca, M; Mirada, J. M.; Murua, S.; Ramírez, L.; Bernat, M. S. y Sala, J. (2020). Informe de resultados. Los trabajadores y las trabajadoras de la salud en tiempos de pandemia (COVID-19). Dirección de Redes Intersectoriales en Salud, Universidad Nacional de La Plata Disponible en https://unlp.edu.ar/salud/resultados-de-la-encuesta-sobre-la-situacion-laboral-de-los-trabajadores-de-la-salud-19692

Malleville, S., & Beliera, A. (2020). El lugar del reconocimiento en el trabajo de enfermería. Repensando el concepto de precarización laboral. Estudios del Trabajo. Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), 59, Article 59. https://aset.org.ar/ojs/revista/article/view/73

Malleville, Sofía y Noguera, Deborah (2021). "¿Situación de emergencia o problemática histórica? Salarios, pluriempleo y organización cotidiana en el trabajo de cuidado de enfermería". En Ensayos sobre economía y género - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblioteca Nacional; Ministerio Economía. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ensayossobreeconomiaygenero.pdf

Micha, A. (2015). Las condiciones de trabajo de la enfermería en Argentina: Algunos determinantes político-institucionales. Estudios del Trabajo. Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), 49.

Neffa, J. C. (1989). ¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Propuesta de una nueva perspectiva. Buenos Aires: Área de Estudio e Investigación en Ciencias sociales del Trabajo, Centro de Estudios e Investigaciones laborales, CREDAL - CNRS / Humanitas.

Neffa J. C. (2019) ¿Qué son los riesgos psicosociales en el trabajo? Buenos Aires: CEIL libros/Proyectos.

Ortega, J. (2019a). Trabajos de(s)cuidados: Reformas neoliberales, feminización y precarización de las condiciones de trabajo en enfermería. Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social, 19(3), 2333-2333. https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2333

Pereyra, F., & Micha, A. (2016). La configuración de las condiciones laborales de la enfermería en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Un análisis en el cruce del orden de género y la organización del sistema de salud. Salud colectiva, 12(2), 221-238. https://doi.org/10.18294/sc.2016.730

Ramacciotti, K., & Valobra, A. (2017). El dilema Nightingale: Controversias sobre la profesionalización de la enfermería en Argentina 1949-1967. Dynamis, 37(2), 367-387.

Salvia, A. y Poy, A. (2020). Impacto social de las medidas de aislamiento obligatorio por COVID19 en el AMBA: informe de avance. Pontificia Universidad Católica Argentina. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Normativa

Decreto N°260/2020 Emergencia Sanitaria Coronavirus (COVID-19). Disponible en

http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335423

Decreto N°287/2020 Emergencia Sanitaria. Disponible en https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226914/20200318

Decreto N°297/2020 Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Disponible en https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320

Ley N°27.548 Programa de protección al personal de salud ante la pandemia de coronavirus covid-19 Disponible en https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/230239/20200608

Fuentes Archivo de Prensa

El Sol Noticias (2018, agosto 11) Las clínicas privadas de la Provincia lanza un alerta por la crisis https://elsolnoticias.com.ar/las-clinicas-privadas-de-la-provincia-lanza-un-alerta-por-la-crisis/

Portal 0221.com.ar (2018, agosto 9) Clínicas bonaerenses en crisis: «Estos meses nos pasó un tsunami económico por encima" https://www.0221.com.ar/nota/2018-8-9-10-44-0-clinicas-bonaerenses-en-crisis-estos-meses-nos-paso-un-tsunami-economico-por-encima

Endurecerse sin perder la ternura: experiencias de acompañamiento y cuidados de enfermería en pandemia

Hardening without losing tenderness: experiences of accompaniment and nursing care in a pandemic

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61040

Paula Mara Danel
https://orcid.org/0000-0001-7401-1720
Instituto de estudios de Trabajo Social y Sociedad (IETSyS)
Facultad de Trabajo Social
Universidad Nacional de La Plata
danelpaula@hotmail.com
La Plata, Buenos Aires, Argentina

María Alejandra Wagner
https://orcid.org/0000-0002-9867-7110
Instituto de estudios de Trabajo Social y Sociedad (IETSyS)
Facultad de Trabajo Social
Universidad Nacional de La Plata
alejandra.wagner.2018@gmail.com
La Plata, Buenos Aires, Argentina

Recibido:05/06/2022
Aceptado:11/10/2022

Resumen

El artículo presenta hallazgos de investigación sobre las condiciones de ejercicio de la enfermería en el Gran La Plata, provincia de Buenos Aires, Argentina, durante la experiencia global de pandemia

creative commons

por COVID-19. Pone en diálogo dos investigaciones, una ligada al Programa de Investigación de la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC COVID-19), y otra inscripta en el Programa Nacional de Incentivos de la SPU del Ministerio de Educación de la Nación. El objetivo de esta presentación es analizar y comprender las formas situadas en que se produjo el desarrollo de las tareas de enfermería con relación al aumento de protocolizaciones y regulaciones, tomando en consideración los procesos de producción de cuidados en su dimensión subjetiva y afectiva. Interesa identificar los modos en que se narran las enfermeras a sí mismas en escenas de alta exigencia y persistente falta de reconocimiento.

Se compartirán las tensiones entre la ampliación de protocolos en el marco del abordaje de la pandemia, como forma de regulación de las prácticas y la disminución / mitigación de los contagios, y por otro, la dimensión afectiva como parte constitutiva de la acción profesional de la enfermería.

Palabras claves: enfermería, producción de cuidados en salud, emociones.

Abstract

The article presents research findings on the conditions of nursing practice in Greater La Plata, province of Buenos Aires, Argentina, during the global experience of the COVID 19 pandemic. It puts into dialogue two investigations, one linked to the Research Program of the Contemporary Argentine Society (PISAC - COVID 19 and the other to the National Incentive Program of the SPU of the Ministry of Education of the Nation.The objective of this presentation is to analyze and understand the situated ways in which the development of nursing tasks took place in relation to the increase in protocolizations and regulations and Taking into consideration the processes of care production in their subjective and affective dimension, it is interesting to identify the ways in which nurses narrate themselves in scenes of high demand and persistent lack of recognition.

Tensions will be shared between the expansion of protocols in the framework of addressing the pandemic, as a form of regulation of

practices and the reduction / mitigation of infections, and on the other hand, the affective dimension as a constitutive part of the professional action of nursing.

Keywords: nursing, health care production, emotions.

Cuida de mis sueños
Cuida de mi vida
Cuida a quien te quiere
Cuida a quien te cuida
No maltrates nunca a mi fragilidad
Yo sere el abrazo que te alivia
Yo sere el abrazo que te alivia
(Cuídame de Pedro Guerra y Jorge Drexler)

Las vidas que se juegan día a día en los modernos hospitales no son únicamente las de los pacientes. Pero también las de los pacientes. Nuestra vida se gana y se pierde mucho más que en la tenue divisoria entre la vida y la muerte.
(Rosanal Onocko Campos, 2004)

Introducción

Escribo notas ya para nadie, ni siquiera para mí
Que aunque entienda que pasó, que fue, sigo cuidándote de lejos,
por eso todas las cosas que no tienen nombre vienen a nombrarse en mí
(Gabo Ferro)

El presente artículo comparte hallazgos de la investigación desarrollada en el marco del Programa de Investigación de la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC COVID-19, financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i) La misma se denomina "La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la postpandemia del COVID-19 (Argentina siglos XX y XXI)"[1]. Y al mismo tiempo, dialoga con el Proyecto de Investigación y desarrollo - PID T 099 - "Los riesgos psicosociales del trabajo en el sector salud privada: conceptualización, diagnóstico, impactos y estrategias de intervención[2]", financiado por el programa de Incentivos a la investigación (IETSyS, FTS, UNLP). En este trabajo se pondrán en juego hallazgos ligados al trabajo de campo desarrollado en el Gran La Plata, provincia de Buenos Aires, Argentina. Es decir en el aglomerado urbano conformado por los distritos de La Plata, Berisso y Ensenada. El mismo es desigual, con mayor concentración de pobreza en las periferias de las tres ciudades que la conforman (Alzugaray, Santa María, Peiró, 2019), siendo la ciudad de La Plata la que acumula la mayor cantidad de organizaciones del sistema de salud de los estados provincial[3], municipal y sub sector privado.

Especialmente compartiremos las tensiones entre la ampliación de protocolos en el marco del abordaje de la pandemia, como forma de regulación de las prácticas y la disminución / mitigación de los contagios, y por otro la dimensión afectiva como parte constitutiva de la acción profesional de la enfermería.

Las perspectivas teóricas que sustentan el presente trabajo conjugan aportes de los riesgos psicosociales del trabajo (Gollac, 2011; Neffa, 2015, 2020), la producción del cuidado en salud (Franco y Merhy, 2016) y el giro afectivo en las ciencias sociales (Scribano, 2010, Ahmed, 2019, Macon y Losiggio, 2017). Interesa complejizar las

1 Proyecto dirigido por la Dra. Karina Ramacciotti, y el nodo 9 del IETSyS de la FTS coordinado por la Dra. Paula Danel.

2 Proyecto dirigido por la Mgter. Alejandra Wagner y co dirigido por el Dr. Julio Neffa, radicado en el IETSyS

3 Para identificar los establecimientos de salud de la región, se sugiere consultar: https://www.gba.gob.ar/saludprovincia/hospitales y https://www.fecliba.org.ar/prestadores/distrito/1

tensiones en el contexto singular y globalizado de la pandemia por COVID-19.

1) Acerca de los proyectos

El proyecto PISAC COVID 19 Nº 22 "La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la post-pandemia del COVID-19 (Argentina, siglos XX y XXI)", dirigido por la Dra. Karina Ramacciotti (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- CONICET – Universidad Nacional de Quilmes - UNQ) fue financiado por la Agencia I+D+i de Argentina en el marco de la Convocatoria "PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la post pandemia". El proyecto parte de reconocer a la enfermería como profesión de cuidado sanitario, feminizada de forma histórica que atravesó durante la pandemia una intensificación de las exigencias socio profesionales. Para su desarrollo contó con el funcionamiento de 16 nodos pertenecientes a universidades públicas nacionales de Argentina en los que el trabajo interdisciplinario se hizo presente. La investigación adoptó enfoques cuanti - cualitativos, triangulando datos secundarios y produciendo nuevos mediante una encuesta nacional y entrevistas en profundidad. La investigación contó con aprobación del Comité de Ética de un prestigioso hospital nacional, y en la estrategia de difusión de hallazgos se garantiza confidencialidad y anonimato del personal de enfermería entrevistado y encuestado. El trabajo de campo constituyó su estrategia con un diseño muestral no probabilístico de tipo intencional orientada por criterios regionales, de subsector de salud, grado de formación, género, nivel de atención y edad (Ramacciotti, 2020b y 2021). Las entrevistas en profundidad se realizaron a personal de enfermería en ejercicio, de todos los géneros, que residen en espacios urbanos, tendientes a capturar las representaciones y percepciones de sus prácticas dentro del entramado relacional que reúne profesionales, pacientes y referentes claves del campo. También se constituyó un corpus de documentación empírica con artículos periodísticos provenientes de medios gráficos a nivel nacional y local, leyes y programas estatales. La aplicación de encuesta auto administrada, de carácter nacional, anónima y confidencial abordó condiciones laborales en enfermería, durante los meses de mayo y junio de 2021, indagando en las condiciones y medio ambiente de trabajo. La muestra no probabilística fue de 1483 casos, considerando cuotas por género, edad, regiones, nivel de formación (auxiliares, técnico/as y licenciado/as) y pertenencia al subsector público o privado, con el fin de representar la heterogeneidad del sector. La encuesta se analizó utilizando el Software estadístico SPSS (Ramacciotti, 2021).

La investigación construye su anclaje teórico en la perspectiva analítica de los cuidados en el sector salud, dialogando con los aportes de Neffa y Henry (2017), Ramaciotti y Valobra (2015), Ramacciotti (2020a), Danel y Sande (2020), Aspiazu (2017), López, et al (2021), Pereyra y Micha (2016), y Casso, Ramacciotti y Wagner, (2021).

Las autoras del presente artículo integramos el Nodo 9, radicado en el Instituto de estudios de Trabajo Social y Sociedad (IETSyS) de la Facultad de Trabajo Social

de la UNLP, desarrollando el trabajo de campo mencionado en el Gran La Plata. En el marco de los intercambios que promueve el IETSyS, nos pusimos en diálogo con otros equipos relacionados, entre los cuales se destacaron coincidencias de hallazgos con el estudio "Los riesgos psicosociales del trabajo en el sector salud privada: conceptualización, diagnóstico, impactos y estrategias de intervención", sobre cuyas reflexiones y análisis se propone fijar la atención el presente artículo. El planteo que orientó al equipo de trabajo conducido por Wagner y Neffa, retoma debates del campo de los estudios del trabajo, cuestionando la mirada clásica, centrada en riesgos directamente visibles (físicos, químicos, biológicos). Acuerda con quienes advierten sobre las debilidades de reducir la atención en torno a enfermedades y accidentes que impactan corporalmente desde los registros tradicionales del daño, proponiendo profundizar el análisis con aportes de la perspectiva de Riesgos Psicosociales en el Trabajo (RPST). Dicho enfoque, constituido hoy en uno de los posicionamientos que discute con la corriente clásica de fuerte arraigo entre las investigaciones del campo, fue gestado al calor de los aportes de Gollac (2011)y Neffa (2015), quienes formularon un conjunto de dimensiones organizadas en seis grandes ejes tendientes a identificar y comprender los RPST, a saber:

a) ***la intensidad del trabajo y tiempo de trabajo***: en relación a los riesgos del ritmo, cantidad y la asignación/distribución de tareas en el marco de la jornada laboral, lo cual determina la carga global de trabajo.

b) ***las exigencias emocionales***: que movilizadas a partir de la actividad pueden causar daño y sufrimiento, tanto en las relaciones con el público (usuaries o pacientes) como con sus pares o responsables, pues en ciertas situaciones, les trabajadores deben esconder o negar sus propias emociones, silenciando dudas, miedo a los accidentes, a la violencia o al fracaso de su accionar.

c) ***el grado y tipo de autonomía***: refiere a situaciones en las que les trabajadores enfrentan circunstancias en las que no pueden elegir las maneras de desarrollar su tarea, cuando carecen de margen de maniobra para introducir su estilo e innovaciones. Frente a esto, hay quienes quedan inmersos en trabajos monótonos, restrictivos, repetitivos y desprovistos de interés; mientras que otres no pueden desplegar saberes propios de la experiencia o iniciativas constructivas pertinentes debido a la rigidez de marcos normativos o líneas de autoridad.

d) ***las relaciones sociales y relaciones de trabajo***: abarca las relaciones con compañeras y compañeros de trabajo, pares o personas bajo su responsabilidad, personas de mayor jerarquía, y cada vez más en relación a usuaries y entornos de cuidado (familiares, redes de sostén). Cuando existen conflictos, falta de recompensa, de reconocimiento y de apoyo, y se generan discriminación o violencia, los espacios laborales se convierten en entornos hostiles, que provocan sufrimiento y potencialmente, son fuente de riesgos.

e) ***los conflictos éticos y de valores:*** refiere a las situaciones en que les trabajadores

tienen -o perciben- impedida la posibilidad de trabajar con calidad, atento a las reglas y criterios de su ejercicio profesional; cuando sus medios de trabajo funcionan de manera imperfecta, recibe insumos de mala calidad, o falla la logística y/o el accionar de otres de quienes depende la eficacia de su propio desempeño. También cuando tiene la obligación de hacer cosas con las cuales no está de acuerdo o que entran en contradicción con sus valores personales.

f) ***el grado de seguridad y estabilidad de la situación de trabajo***: surge cuando el puesto de trabajo es de carácter precario, no está registrado o el porvenir es incierto debido a las crisis coyunturales. También cuando trabajadoras y trabajadores no cuentan con posibilidades de hacer carrera dentro de la organización, o si el contenido y la organización del trabajo es cambiante e imprevisible respecto de sus capacidades y calificaciones.

Es importante señalar que la perspectiva de los RPST establece que la causa principal y necesaria de estos riesgos psicosociales reside en la organización y contenido del proceso de trabajo, en su configuración específica y situada. En este sentido, asume que el trabajo en sí mismo no es ***patógeno*** (Neffa, 2015); bien puede constituirse en un espacio de creación, realización, desarrollo personal y colectivo, contribuye a procesos de identificación, reconocimiento e inclusión social, entre otros. Muchos de los problemas que afectan la salud integral de les trabajadores, surgen cuando la actividad laboral es deficiente en cuanto a contenido, condiciones y organización. Por eso, crecen los estudios sociales abocados a caracterizar y analizar los procesos y puestos de trabajo, buscando alertar sobre acciones preventivas, y proponiendo instancias de visibilización y problematización colectiva.

A modo de síntesis, resaltaremos en este artículo dos aportes especialmente significativos de los RPST: por un lado, el hecho de fijar la atención sobre las causalidades de accidentes y/o enfermedades ocurridos a las y los trabajadores[4], enfatizando el componente situacional de condiciones, cargas y contextos laborales (dado que, históricamente, muchas de esas razones fueron explicadas en términos de acciones u omisiones de neta responsabilización individual); y por otro, sus contribuciones a la visibilización de tipos de padecimientos y dolencias que tendieron a tornarse 'paisaje', excluidas de registros formales, e incluso muchas veces asociadas -en términos de inevitabilidad-, a una suerte de naturaleza propia de determinados trabajos (Wagner, Ramacciotti, Caso; 2021).

Un repaso por algunas de las preguntas que orientaron el estudio en cuestión, permiten tener un paneo sobre cuestiones abordadas, entre otras: ¿Qué implica pensar la intensidad del trabajo en un cotidiano signado por la emergencia y cambios

4 De ahora en más utilizaremos el plural en femenino, dado que en todas las instituciones alcanzadas por el trabajo de campo de ambas investigaciones, la preponderancia de personal femenino fue abrumadora (cuestión ya explicada en Pochintesta y Martínez (2021); Ramacciotti (2019), Orozco (2007).

vertiginosos? ¿Cómo se vieron afectados los tiempos que cada trabajadora empleaba para hacer sus tareas? ¿Cuáles fueron las exigencias emocionales que les integrantes de un equipo de salud experimentaron en el desarrollo de su actividad laboral durante el incremento vertiginoso de contagios y defunciones a causa del virus? ¿Qué grado de autonomía pudieron ejercer efectivamente en el desarrollo de su tarea? ¿Cómo transcurrieron las relaciones de trabajo dentro de los equipos y entre los servicios, en este contexto? ¿Qué situaciones protagonizaron al volver a tomar contacto con sus afectos y/o redes de relaciones extra laborales? ¿Qué tipo de dilemas éticos y de valores interpelaron a las trabajadoras en momentos críticos? ¿Qué repercusiones produjeron/producen dichas tensiones a nivel subjetivo?

Cabe aclarar que, si bien en este caso se trató de una investigación iniciada varios meses antes de la pandemia, toda la labor de campo fue transitada en dicha coyuntura, razón por la cual los testimonios y vivencias recogidos, se encontraban fuertemente atravesados por la vigencia de la emergencia sanitaria. Entre sus resultados, destaca el peso que cobró la pandemia y sus implicancias en la salud de las trabajadoras del sector, considerando la especial relevancia de algunas dimensiones de los RPST tales como la ***intensificación de tareas y tiempo de trabajo***, los cambios en la organización de los procesos de trabajo y en los ***grados de autonomía;*** así como las ***exigencias emocionales*** movilizadas en contextos de saturación de servicios, de temor de contagiar a los afectos, y de constantes restricciones para disponer de licencias y/o días de descanso, alterando ***grados de seguridad*** en el trabajo.

Se produjo coincidencia en el tiempo de desarrollo del trabajo de campo de los dos estudios aquí relacionados, ubicandándolos en la vertiginosidad de las olas de la pandemia.

2) Acerca de la transformación de los procesos de trabajo en tiempos de pandemia: regulaciones, circuitos y prácticas.

A partir de la declaración de la emergencia sanitaria (Decreto P.E.N. 260/2020), el cotidiano de las trabajadoras del sector cambió de cuajo. Las tareas y roles conocidos, la distribución y el uso de espacios, la reorganización de circuitos asistenciales; así como la gestión. Las escenas y rutinas de los hospitales se vieron transformadas vertiginosamente.

Desde estructuras gubernamentales nacionales y provinciales se implementaron medidas tales como la suspensión temporaria de licencias, la puesta en vigencia de protocolos de atención y la distribución de equipos de protección personal (EPP). Cabe aclarar que estas acciones se llevaron a cabo con desigualdades múltiples, en cuanto al tipo de acatamiento y provisión garantizada entre efectores del sector público

y privado[5]; disparidad de criterios de priorización y/o adecuaciones, desfasajes y demoras ocasionadas por problemas de logística para disponer de material oportuno y suficiente en todo el territorio, e incluso diferencias hacia el interior de una misma institución, entre servicios y/o áreas de trabajo; brechas con respecto a la calidad de equipos y/o a los criterios de uso de los equipos provistos, etc.

En términos edilicios se avanzó con la división de la circulación en hospitales y clínicas, separando sectores limpios[6] (áreas libres de COVID), de sectores sucios, febriles y/o específicos para atención de casos confirmados (áreas COVID). Se dividieron desde la guardia de atención ambulatoria hasta salas de internación (Caso, 2021). Se cerraron servicios, mudaron oficinas, montaron estructuras móviles, desarmaron, replantearon o anularon los usos de áreas de descanso, comedores, oficinas administrativas, etc.

A todos estos cambios, se sumaron los referidos a profesionales, consultorios y/o servicios que suspendieron atención, turnos programados, cirugías y prácticas habituales (Sy, et.al, 2021); siendo puestos a cargo de otras responsabilidades e incumbencias, vinculadas a las nuevas demandas impuestas por la pandemia.

A partir de los testimonios recogidos en la labor de campo, aparece un rasgo común en la mayoría de las entrevistas: el impacto de la pandemia expresado en cambios relacionados a los tiempos y a la organización del trabajo. La modificación en los tiempos del trabajo se sustenta en tres aspectos (que en algunas situaciones confluyen): el tiempo dedicado a cumplir los protocolos en las instituciones de salud, la disminución del personal dado el incremento de licencias y dispensas, y el tiempo dedicado al protocolo en la vacunación (distintivo con respecto a otras campañas de vacunación).

Se relevó también la diversificación de tareas que debían realizarse al mismo tiempo, sobre todo en el caso de personal de UTI, dado las exigencias de recambio de los EPP, la lectura constante de monitores de pacientes muy inestables y el repaso de procedimientos de atención que fueron cambiando a lo largo de la emergencia. La cobertura de necesidades personales básicas (comer, ir al baño, responder un llamado familiar) se vieron alteradas abruptamente, en general, desplazadas al límite; así como se generaron sobreexigencias en algunos perfiles por incorporación de personal de emergencia con escasa o nula experiencia. Los espacios de descanso se suspendieron o redujeron notablemente, al mismo tiempo que se dispararon las demandas y exigencias de reducción de plazos en servicios de laboratorio y estudios

5 En relación a la insuficiente provisión de elementos las razones se identifican en varios planos, por un lado por escasez de producción y por otro por la desigualdad en los accesos entre los países y al interior de cada formación social las desigualdades pre existentes emergían con su rostro más duro. Para ampliar: https://www.who.int/es/news/item/03-03-2020-shortage-of-personal-protective-equipment-endangering-health-workers-worldwide

6 En cursiva la denominación de sectores o áreas vertida por las propias trabajadoras.

complementarios asociados al diagnóstico del COVID-19 (Wagner, Ramacciotti, Caso, 2021).

En algunas entrevistas, surgen las dificultades generadas en torno al tiempo dedicado a respetar y garantizar protocolos, tanto al ingresar como al salir de la institución. Estos cuidados se exacerbaron cuando el personal debía concurrir a otra institución o regresar a sus domicilios para coordinar postas con otros familiares. Como menciona Sara,

> *«antes de la pandemia, tanto yo como mi marido, los dos trabajamos en el hospital entonces ¿qué hacía? yo trabajo en un horario a la mañana y él en la tarde, entonces él agarraba y cuando le tocaba entrar, iba con los nenes al hospital, me dejaba a los nenes, y yo me volvía con los nenes , hoy en dia, hoy por hoy no podemos hacer eso, asique tengo que venir, llego a casa y él sale y es una complicación de tiempos también, tenemos que andar siempre con el tiempo justo». (*Entrevista a Sara, auxiliar de enfermería en hospital público provincial).

También se incrementaron determinadas tareas complejas frente al aumento de casos e internaciones por COVID 19 como intubar, pronar, supinar. En palabras de Alicia, enfermera de terapia intensiva de un efector privado:

> ***"Hubo días que estuvimos las seis horas adentro... sin tomar agua, sin ir al baño, era una como cosa de locos (...) Todas trabajamos en los francos".*** Otra dificultad y/o sobrecarga de tareas se planteaba frente a la incorporación de personal de reemplazo sin experiencia laboral y/o formación apropiada, generando tensiones y recelos ***"Y bueno los reemplazos que vienen generalmente no son los que uno a veces recomienda y tu empleador a veces no te escucha... Generalmente no nos escuchan, es la realidad. O sea te trae gente de cero, de cero, de cero".*** (Entrevista a Alicia, enfermera de UTI en clínica privada).

Otra diferencia que aparece en la dinámica laboral se asocia al tener que evitar la aglomeración de personas. Por lo tanto, para todas las consultas se requiere turno previo. Se produce una transformación de los espacios y formas de organizar la asistencia; como menciona una de las entrevistadas, ***"Es todo una manera nueva de ver la comunidad, la sociedad, la vida, las cosas cotidianas, la conciencia colectiva".***

Estos cambios en el tiempo, el espacio y en las tareas encomendadas a las enfermeras, también ha impactado en el aumento de situaciones de tensión en los efectores de salud y en los equipos de trabajo. La saturación, el colapso, el estrés colectivo, el incremento de horas de trabajo, los reclamos, las exigencias, la incertidumbre,

aparecen como sentimientos recurrentes que propiciaban el aumento de la tensión y los conflictos al interior de los equipos. Nicolasa refiere una sensación de desolación colectiva y el miedo. Otra de las entrevistadas plantea que ***"había días que todos estábamos irritables, otros días que llorábamos por diferentes noticias"***. En estas vivencias, resuenan los aportes de Onocko Campos (2004), en relación al cansancio que se produce en las organizaciones que trabajan con personas, en las que parte de la carga supone reponerse de la permanente exposición al sufrimiento y a la muerte.

También se relatan situaciones de tensión por la disponibilidad y calidad de los elementos de protección personal. Allí, el reclamo se canaliza a las autoridades de las instituciones sanitarias. Una de las entrevistadas comenta que

> ***"al principio me indignaba con el tema del material que nos daban. Era, parecía una tomada de pelo. Era una placa radiográfica, de esas transparentes con un elástico nada más, que yo dije «no me pueden estar dando esto». Así que en un mes me compré mi escafandra. Hasta que después empezaron a entregar otras escafandras de más... no sé, de otra cosa. Indignación. Indignación. Primero... Bueno, igual ahí en la clínica, como en todos lados que seguramente se manejan cosas muy mal... Este, más que nada por los materiales, por el manejo, por la gente que no toma conciencia***". (Entrevista a María, enfermera profesional en clínica privada)

Sin embargo, también en estos momentos de tensión e incertidumbre, aparecieron estrategias colectivas de resolución de conflictos y de acompañamiento y fortalecimiento de las instancias grupales, tal como será recuperado en el tercer apartado. Fernando relata que "descubrí el sostén y el apoyo y salir adelante gracias a eso. En todos lados no es así y nosotros pudimos lograr eso. Si no hubiera tenido ese sostén no sé si llegábamos cuerdos a este momento". Según Violeta, enfermera de piso de internación de pacientes con COVID-19 en un efector privado, la confianza en sus pares resultó vital en este proceso:

> ***"Entre las compañeras tratamos de sostenernos, porque sabemos que somos las cuatro patas de la mesa, donde afloja una se cae todo, porque te vuelvo a repetir, para mí es importantísimo el trabajo en equipo. No solamente para pacientes sino para nosotras: saber que nos apoyamos entre todas.*** (Entrevista a Violeta, enfermera de piso en clínica privada).

Compartiendo otra experiencia similar ligada a la solidaridad entre pares y al desarrollo de estrategias frente a la incertidumbre, Elena, enfermera de Guardia de una institución privada, comentó:

> "M***e fui haciendo, me fui haciendo en el trabajo, me fui haciendo estudiando; en base a mis compañeras, cuidarnos entre todas. Si alguna adquiría un conocimiento, entre nosotras tratar de llevarlo*** [de un espacio laboral a otro] ***y llevarlo a cabo (...) hoy nos encontramos en una posición en la que ni el médico sabe qué hacer. Es la realidad. No tenés una respuesta***". (Entrevista a Elena, enfermera profesional en sector de guardia en clínica privada)

También la reorganización en el tiempo de trabajo se debió al incremento de licencias por días de aislamiento por contacto estrecho de casos, por haber contraído COVID o ser por personal dispensado perteneciente a grupos de riesgo. En el momento en que se recrudeció el contagio de COVID 19, muchos sectores quedaron con poco personal, implicando una mayor cantidad de horas y/o tareas para el personal presente. Fernando refiere que en un momento de la pandemia ***"Fue un dominó, fuimos cayendo. En agosto casi nos quedamos sin enfermeros en terapia intensiva, entonces ahí todo el mundo tuvo que arremangarse y todos salieron y aprendieron y recibieron formación por parte de todos los que estaban capacitados para poder cubrir y apalear el momento de la urgencia"***. (Entrevista Fernando, licenciado en enfermería en Clínica privada).

Otro aspecto a considerar en la reorganización del tiempo estuvo dado por el protocolo requerido en los centros de vacunación. Patricia manifiesta que ***"hicimos capacitaciones de vacunación en COVID-19, ya sea para manejo en personas en COVID, porque no es lo mismo que antes, no es tan light, no es bueno, lo hacemos como lo hacíamos antes que juntábamos un montón de personas y bueno íbamos charlando, aplicando, podía quedarse, esperar. Bueno no, hubo toda una preparación con un protocolo, en lo que es la campaña en sí hay mucho protocolo"*** (Entrevista a Patricia, enfermera profesional en centro de atención primaria).

A modo de síntesis, señalamos que se produjeron transformaciones en los tiempos de trabajo, en los procedimientos y en las disposiciones espaciales. En clave de RPST, los testimonios hasta aquí vertidos resaltan los ejes: a) intensificación (y complejización) de tareas, b) pérdidas o condicionamientos respecto de grados de autonomía, y f) situaciones de inseguridad y/o precarización en las que muchas trabajadoras debieron sostener su labor (sea por discontinuidades en la provisión de EPP, jornadas de trabajo interminables por falta de relevos o falencias en la disponibilidad de información oportuna y suficiente en relación al autocuidado).

Las percepciones de estos cambios generaron una apropiación diferente de las trabajadoras del sector de enfermería en relación a sus propias acciones, cierta extrañeza en la disposición del espacio, circuitos y organización de rutinas. Emergía con claridad la necesidad de reponer los espacios de sociabilidad en las pausas de cada jornada. Los equipos de protección personal y las distancias reglamentadas configuraban procesos de rigidización de y en la tarea de enfermería.

Acerca de la producción del cuidado y subjetividades en salud

Entre las singularidades del trabajo en salud, resaltan su carácter eminentemente situado y relacional, puesto que no puede ser desvinculado del trabajador o trabajadora que lo ejecuta; se realiza en el proceso mismo de la prestación del servicio, es "trabajo vivo en acto" (Merhy, 2006). La responsabilidad de lidiar con procesos de salud-enfermedad-atención-cuidado (PSEAC) comporta una tarea por demás compleja, puesto que se trata de situaciones que no devienen en evoluciones lineales ni necesariamente idénticas entre los sujetos a quienes se asiste; exige poner en juego conocimientos y tecnologías blandas, cambiantes (Merhy, 2006), que no se agotan en las prácticas y discursos de las trabajadoras, sino también en las necesidades, entendimientos y emociones de quienes vivencian tales circunstancias.

Se trata de la labor de agentes activas que, además de aplicar protocolos, indicar medicamentos o poner en marcha tecnologías, despliegan representaciones, conocimientos, operan en una circulación continua de expectativas y necesidades que constituyen el proceso mismo del trabajo en salud; aunque no sea lo más habitual esto de poner atención en su condición de sujetas creativas, transformadoras, co-productoras de actos de cuidado (en relación a sus pares y a quienes acuden a ellas en busca de atención).

Recuperamos este planteo porque entendemos que, en la producción del cuidado, tarea sobre la cual el sector salud no tiene potestad absoluta pero sí especial liderazgo, el trabajo humano pasa a ser insustituible, y los vínculos adquieren total relevancia. La dimensión cuidadora del trabajo en salud, la certeza de sostener una labor de personas trabajando con personas, resultó una de las más revalorizadas en tiempos de pandemia (Wagner, Ramacciotti, Caso, 2021).

En términos relacionales, los actos de cuidado en salud ponen en juego no sólo saberes y tecnologías especializadas, sino también un encuentro (o desencuentro) entre subjetividades, en donde aquello que sucede con quien se procura cuidar, los modos en que tales prácticas operan en su subjetividad (y en sus entornos inmediatos de referencia afectiva), resultan a su vez constituyentes y productoras de salud. Al decir de Franco y Merhy (2011), el plano del trabajo y del cuidado en salud abren paso a múltiples intersecciones que presentan singularidades diversas, son la expresión de subjetividades en acción.

Analizando los testimonios de la labor de campo, las relaciones interpersonales se vieron impactadas significativamente, fundamentalmente en lo que atañe al vínculo con las personas atendidas. Antes de la pandemia, eran habitualmente las enfermeras quiénes acompañaban/abrazaban a las personas. Se gestaba un vínculo cercano, ya que transitaban la mayor cantidad de horas con las personas internadas o institucionalizadas, como así también con sus familias. A partir de la pandemia, este trato de proximidad fue puesto en tensión, se tendió a despersonalizar. El distanciamiento se instaló como una medida de cuidado y protección, tanto para

los padecientes[7] como para las enfermeras, sus pares y sus grupos familiares. No obstante, las actitudes adoptadas no resultaron homogéneas entre las trabajadoras, y las formas de contacto, comunicación y acompañamiento personalizado se recrearon a partir de cientos de estrategias.

Entre las sensaciones y emociones compartidas, los testimonios aludieron a niveles de alerta, dudas e incertidumbre frente a prácticas aprendidas que se vieron puestas en cuestión, suponiendo riesgos y exposición; miedos al contagio propio, de pares y del núcleo afectivo/familiar; desconocimiento de alcances y pertinencia de indicaciones recibidas por disponibilidad de información insuficiente, contradictoria y/ confusa, en muchos casos construida velozmente entre pares (por desfasajes constantes de las comunicaciones formales; y la propia rotación de trabajadores por distintas fuentes laborales que disponían de precisiones generalmente diferencias). Manifestaron haber transitado momentos de profundo desconcierto frente a cambios ocurridos en la evolución de la pandemia por comunicaciones provenientes de otros países, la oscilación de las curvas de contagios, mutaciones del virus, niveles de letalidad y transformaciones en tiempo real de los procesos de trabajo y las terapéuticas. La presión de tener que responder a pleno durante todas las jornadas, en todo momento, con consecuencias incluso letales frente a un error involuntario (Wagner, Ramacciotti, Caso, 2021); Ramacciotti K (2021) y Jara y Solsona (2021).

La mayoría de las personas entrevistadas manifestaron sufrir o haber sufrido en este período trastornos de sueño, señales de un cansancio crónico que no lograban compensar en los últimos meses (en algunos casos, recién comenzaban a recuperar licencias y descansos, en forma escalonada). Se relevaron emociones y relatos de festejos asociados a la externación de cada paciente que lograba superar la enfermedad y salir de la UTI, o de quienes lograban revertir cuadros complejos con procesos de internación extendidos, con quienes generaban lazos afectivos (Wagner, Ramacciotti, Caso, 2021). Frustración por la velocidad de las muertes de personas mayores ocurridas durante la primera ola de la pandemia. Impotencia y bronca con las muertes de personas más jóvenes que prevalecieron en la segunda ola de contagios. (Ramacciotti, 2021)

En relación a las informaciones cruzadas que recibían en sus distintos puestos de trabajo, dado que la mayoría circula por más de una institución de salud, Andrea, enfermera de Unidad Coronaria de un hospital privado, explica: ***"Era todo muy diferente, y cada hospital tenía su lógica, su manera de trabajo, su directiva ¿verdad? Y entonces era como que siempre estábamos arriesgando la vida..."***. Frente a las inconsistencias y vaivenes, aumentaron las exigencias de atención y constantes revisiones de rutinas: ***"Era el estrés de pensar que si vos no te lavabas***

7 A lo largo del texto, mencionaremos de manera indistinta a pacientes y padecientes en la búsqueda de minimizar la recarga gráfica y ampliar los modos de construcción de los usuarios de servicios de salud.

las manos, o que si tocabas esto, o si tocaste... te podías morir. Entonces vivíamos con un estrés terrible, constante".

En relación a las complicaciones para conciliar criterios de atención de pacientes en estado crítico, con aplicación de protocolos y manipulación de EPP, Andrea comenta: *"Vestirse y desvestirse...siempre nos dijeron a nosotros que, en época de emergencia sanitaria, no hay emergencia. Siempre primero nosotros, pero... esa directiva la da una persona que no está en contacto directo con el paciente (...) Un paciente se está parando y no me digas que yo me tome todo mi tiempo para vestirme porque se me está muriendo una persona"* (enfermera de Unidad Coronaria de un hospital privado).

Por su parte, Alicia, enfermera de UTI de un efector privado, sumó algunas de las controversias que rondaron las transgresiones a pautas y protocolos durante la primera etapa: *"O sea, vos sufrías el aislamiento del paciente. El paciente estaba solo, muchas veces eran pacientes viejitos, con lo que conlleva a eso ¿no? a que el paciente se pierda. Cuando es muy añoso, siempre es conveniente que tenga a alguien al lado, que le hable, que le cuente, que le recuerde todo el tiempo (...) Me acuerdo una vez, una señora. Yo trataba siempre de hablarle, de levantarla de la cama, llevarla al baño... Con el riesgo nuestro ¿no? de estar... de permanecer mucho tiempo. Al principio la bajada de línea era otra: entrar, medicar, y salir. Bueno...uno por ahí al principio ponía en riesgo un montón de cosas con eso, pero bueno, también uno entendía y veía el riesgo del paciente, el deterioro del paciente. El sufrimiento sobre todo ¿no? ver a una persona atada en una cama y llorar ¿no? Y sólo pedir ver al hijo, no pedía otra cosa. Y ves que ya su salud y su mente se iban deteriorando...entonces?".*

Hemos mencionado antes la relevancia del componente relacional, de escucha, acogimiento y sostén que debió ponerse en juego al momento de brindar atención a personas enfermas sin posibilidades de vinculación con familiares y/o redes afectivas, para quienes el personal de salud -sobre todo de enfermería-, constituyó su principal referencia y soporte para la recuperación, así como también fueron quienes construyeron mediaciones y mecanismos (primero informales, luego legitimados) para posibilitar la comunicación solidaria con familiares y/o las instancias íntimas de despedida frente circunstancias que rondaban la muerte (Wagner, Ramacciotti, Caso, 2021). En este sentido, volviendo al relato de Alicia, enfermera de terapia intensiva: "*me acuerdo otra vez, que no debía... pero bueno; de la carpeta* [de internación] *tenemos los datos de los familiares, entonces le pedí al familiar que nos trajera pañales. Cuando él trae los pañales, lo que hice fue mostrarle a su mamá desde el pasillo a través de la puerta. Ella estaba en la cama de la ventana, y le mostré a su mamá. El señor... no sabés! se volvió loco. Estaba contento, desesperado y le hacía todas señas, y ella estaba feliz. Empezó a comer devuelta. Le dije que si ella comía y me ayudaba a que yo la ayude, yo la iba a dejar que su hijo la volviera a ver desde la puerta. Así que con ese trato...conseguí que pudiera comer otra vez,*

que pudiera levantarse de la cama e ir al baño"

En tanto se confirmaban los primeros contagios horizontales, cuando empezaron a enfermar los equipos de salud, se profundizaron desconciertos, miedos e inseguridades. Esta situación se complejizó frente a complicaciones inesperadas en el caso de personas jóvenes, las demoras en el acceso a vacunas y las situaciones en que los contagios derivaron en el fallecimiento de pares, compañeras y compañeros de trabajo de trayectoria compartida. Cuando aparecen relatos sobre algún caso cercano, las entrevistadas se conmueven, compartiendo reflexiones y reclamos:

> ***"Nosotros vivimos la muerte de nuestra propia compañera... y yo creo de eso como que todavía... (se quiebra) Perdón...[E: Sentite tranquila, lo que quieras decir] Creo que nadie se puede recuperar de eso... No tuvimos nuestro momento de...[apoyo] psicológico como para hablarlo porque la verdad que no... no hubo nadie. No hubo tiempo, no hubo espacio. No nos dieron... No hay tiempo, no se puede. Es como que bueno falleció, listo, chau, entra otro paciente. Siempre las camas se están ocupando y bueno..." (Sofía, enfermera de UTI de una institución privada).***

Por otra parte, frente a los sucesos ocurridos en países europeos y asiáticos, uno de los temores que acechó a los equipos de terapia intensiva fue la posibilidad de no disponer de camas/oxígeno para el total de personas que así lo necesitaran, planteándose la hipótesis de tener elegir a quién atender[8] y a quién no. Irma relata que, entre las cuestiones más complejas al respecto, aparece el ***"Decidir a quién atender (...) ahora se está poniendo muy intensivo el trabajo; el estrés de no tener cama. Viste que siempre decían en la televisión que uno tiene que tomar decisiones sobre a quién atiende primero, yo pensé que no la íbamos a hacer nosotros, que nosotros en nuestro sanatorio (...) lo tuvimos que hacer. El domingo pasado tuvimos que elegir a quién atendemos porque no teníamos más lugar. Entonces, esas cosas también te duelen".***

Volviendo sobre la perspectiva de los RPST, los relatos aquí presentados dialogan con los ejes referidos a: b) las exigencias emocionales; d) las relaciones interpersonales en el trabajo; y e) los dilemas éticos y conflictos de valores. En este punto destacamos que el proceso de producción de cuidados en salud es configurado desde las prácticas profesionales y las implicancias subjetivas. La pandemia, en tanto experiencia global y trascendente generó marcas subjetivas en aquellas trabajadoras

8 El 26 de junio de 2020, se creó por decreto el Comité de Ética y Derechos Humanos en Pandemia COVID-19 unciona en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación siendo su función brindar asesoramiento "sobre las implicancias éticas de la pandemia de COVID-19 en la salud pública". En ese marco se generaron recomendaciones Éticas en la asignación de recursos limitados en cuidados críticos por situación de pandemia chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/etica_en_asignaciones_recursos_limitados.pdf

que se constituyeron en la única y continua presencia humana en situaciones de aislamiento y alto riesgo vital.

3) Acerca del giro afectivo en las ciencias sociales aplicado al trabajo de enfermería en pandemia

En los trabajos de campo de ambas investigaciones emergen con fortaleza anudamientos entre los modos de resolución de las tareas de enfermería en pandemia, con un incremento de regulaciones que buscaban preservar la integridad de pacientes, personal y las emociones que pendulan entre agobios y reafirmación vocacional.

La enfermería en su historización representaría un modo particular de expresión de la estructura de sentir patriarcal ligando el deseo de cuidar, la protección, y la abnegación como propia de su hacer. Y en ese proceso la bandera profesionalizante como forma de validar una tarea que debía ganarse un lugar en las científicas tareas del sector salud (Ramacciotti, 2017). La enfermería, como las demás profesiones que tenemos en nuestra responsabilidad la producción social de los cuidados, experimentamos tensiones entre la necesidad de contar con argumentación científica de nuestras prácticas, producir distancias que optimicen la resolución de las tareas y los compromisos políticos para producir sociedades más justas.

La investigación de experiencia en pandemia, nos llevó a interpelar de la mano de Wollstonecraf (2010) y Macon (2017), cómo operaban las emociones en el desarrollo de las tareas profesionales de las enfermeras y al mismo tiempo reponer la pregunta sobre el lugar que ocupan en nuestros repertorios teóricos las preocupaciones en torno a las emociones, a comprender si estas operan como perturbadoras de la racionalidad ó como motor de la acción (Wollstonecraf, 2010).

En esa línea, y recuperando los aportes de Scribano (2010, 2012) señalamos que en el actual contexto de depredación capitalista, el amor y las cosas del querer emergen como impugnadores de la sociodicea de la frustración. Supone "el amor como práctica intersticial involucra la energía de saberse con otro en el mundo en tanto trampolín para la acción." (Scribano, 2017:248).

Hacer lugar a las emociones en el análisis de la experiencia de pandemia más significativa del siglo XXI, en el marco del análisis de las prácticas de una categoría profesional históricamente segregada supone asumir un riesgo. Con esto nos referimos a que si bien las emociones constituyen un espacio de disputa, en torno a la producción de subjetividad y la articulación entre los sujetos, es colocada como un espacio primitivo, carente de reflexividad. Asumimos el riesgo, entendiendo que pensar las emociones de las enfermeras en pandemia posibilita identificar las políticas de las sensibilidades (Scribano, 2017) que el patriarcado impone en tiempos de capitalismo neoliberal. Nos interesa identificar las formas en que se sitúan las prácticas de cuidado profesionalizado en relación a la producción de políticas de salud,

y al mismo tiempo posibilitar un panorama para "ligar amor y acción colectiva" en lo que Giddens denominó amor confluente basado en la autonomía, los compromisos recíprocos y la democracia de la intimidad (Scribano, 2017:250).

Mirar, escuchar y dialogar con las enfermeras nos brinda pistas para reconocer cómo las prácticas de cuidado supusieron la recreación de las lógicas del contrato social, de las apuestas por producir salud integral y accesible. También, en sintonía con aportes de Sara Ahmed (2015) señalamos que las emociones son resultado de procesos sociales, de disputas de sentidos, estructuradas y se distribuyen en una economía de los afectos: "prácticas culturales que se estructuran socialmente a través de circuitos afectivos" (Ahmed, 2015: 28). Y en la misma línea, señala que las emociones permiten identificar la producción de límites y distancias. Este punto cobra relevancia en el análisis de las tensiones entre los protocolos de actuación de enfermería y los modos de acompañamiento a pacientes en situaciones de aislamiento por COVID. En párrafos precedentes recuperando la palabra de Alicia, la enfermera de terapia intensiva, quedaba evidenciada la producción e interrogación de límites y distancias. Sara Ahmed invita a pensar las emociones como dimensión de relacionamiento con los otros, y simultáneamente propone una perspectiva de la desigualdad social.

¿Quiénes ponen el cuerpo en situaciones de riesgo de contagio de COVID-19? ¿por qué las muertes de personal de salud[9] presentan una alta incidencia de personal de enfermería? Las emociones nos permiten ampliar los regímenes de visualidad en torno a los cuerpos, a las distancias y proximidades. ¿Qué se pone en juego cuando la práctica de enfermería se sale de los protocolos? ¿Qué acciones supone cuidar al otro?

En este sentido, tomamos como referencia dos extractos de la entrevista realizada a un enfermero varón, supervisor de instituciones que brindan servicios a una obra social:

> "más allá del reconocimiento se vio desbordado porque, o sea faltaba personal y con todos los protocolos, más allá de que los protocolos te cuiden, ¡ERA UN LÍO¡ para enfermería que tenemos que estar ahí, todos los protocolos, cuando tenés que atender no importa el protocolo, cuando tenés que atender a 20..."

"Contacto y Abrazador: Y... bueno los enfermeros que se enfermaron se murieron, porque el enfermero es el que está ahí. Casi siempre el personal de enfermería, son los que más están (...) todo el tiempo, entonces "veni vamos a hablar" o estaba pautado ya todos los días hablaban tales personas. El tema que yo creo que falló el

9 De acuerdo a la investigación de Amable, et al (2020) el 40 % del personal de salud contagiado por covid era de la categoría enfermería de nivel medio. Y contabilizando todos los perfiles de la profesión de enfermería alcanzan al 57%.

de los guantes con abrazo porque es muy difícil que te abrace y no sentir el contacto, no sentir el calor de la mano, yo creo que eso le jugó en contra a algunas personas ahí, el que baña a los pacientes, el que los aspira; con los que están intubados, el que aspira muchas veces el enfermero limpia, higieniza y aspira es el que está. (Extracto entrevista a José, lic. en enfermería)

La entrevista deja en evidencia que las formas de resolución de las tareas de cuidado de enfermería superan las previsiones establecidas en los protocolos. Que algunas acciones, especialmente cuando se trata de cuidados de larga estancia o prolongados, la asiduidad del vínculo hace que se dificulte sostener las distancias requeridas. En ese sentido, surge una relación inmediata con lo que propone Tronto (1987) en torno a la ética del cuidado en el marco del reconocimiento de nuestras interdependencias y la organización del trabajo para producir un mundo común.

Siguiendo con las entrevistas, otra de las personas entrevistadas señalaba:

> No es tanto la cantidad, sino el porcentaje. El porcentaje que tenemos de pacientes que fallecen en las unidades de cuidados intensivos es del 60% y es una cifra espantosa. No paso nunca, ni siquiera cuando yo – no hablo de epidemia porque no lo fue- pero cuando aparecieron los casos de VIH no tuvimos una mortalidad tan alta. Tampoco la tuvimos con el H1N1, tampoco con la epidemia del cólera. Son números que han sobrepasado a la mortalidad. A todo lo que hayamos afrontando anteriormente. (Extracto entrevista a Ezequiel, enfermero profesional de Hospital público bonaerense).

El momento en que realizamos el trabajo de campo, correspondía con la segunda ola de COVID-19 en Argentina. Las referencias a la ocupación de camas en unidades COVID ó en terapias intensivas se presentaban narradas de manera apesadumbrada, evidenciando la emocionalidad en las palabras, en las pausas, en las disposiciones corporales al momento de especificar las altas tasas de mortalidad de personas jóvenes, de la mediana edad. A diferencia de la primera ola, la segunda ubicó al país con una alta tasa de cobertura de vacunación en las poblaciones de riesgo (personas adultas mayores, personas con patologías prevalentes, etc.) por lo que el padecimiento más grave y las muertes se concentraron en segmentos de población que previamente no se consideraban en riesgo.

La experiencia de la pandemia hizo emerger las emociones a flor de piel. En las entrevistas surgió la valoración positiva de las interlocutoras, toda vez que los diálogos posibilitaron poner en palabras aquello que les sucedía. La vorágine laboral sumado a las responsabilidades hogareñas operaban como impedimentos para constituir un espacio / tiempo para reflexionar sobre lo que estaba sucediendo. De manera mayoritaria, no identificaron programas estatales y de empleadores para la

contención, a pesar que los mismos se desarrollaron desde la cartera provincial. Las brechas de acceso a los recursos disponibles, una vez más se hicieron presentes.

Solana (2022) plantea que las emociones le dan un significado a lo que un cuerpo siente en un momento particular, por lo que el ejercicio de narrar la escena, ponerle nombre a situaciones que resultaban a todas luces abrumadoras operó como estrategia política en el marco de relaciones entre las ciencias sociales y la enfermería.

Esquirol nos invita a pensar desde una filosofía de la proximidad, y en este sentido en relación a las prácticas de enfermería señala que ese personal opera como guardián y es quien mantiene la vigilia.

Guardar quiere decir mirar con atención y también cuidar. Guardar es prestar atención, cuidar, respetar, vigilar para que no haya daño. Guardar y resguardar expresan nuestro modo fundamental de ser. Guardamos para proteger, para amparar, para preservar del mal y de la desaparición. Como cuando alguien guarda un recuerdo. No por casualidad, la memoria es uno de los modos privilegiados de cuidar (Esquirol, 2019:122)

Cuando las enfermeras nombran, cuentan, narran aportan a dejar registro en nuestras memorias colectivas de aquello que nos sucedió en los días más crudos de la pandemia.

> Y bueno [hace un movimiento con la cabeza de lado a lado como diciendo que no], estamos atravesando la pandemia cómo se puede, llevándola cómo se puede, hace 2 años que viene esto y todo el mundo que habla conmigo le digo, con qué palabra podemos describir y yo creo que no hay palabra tan fea que pueda describir lo que estamos viviendo. (Carolina, enfermera profesional, trabaja en terapia intensiva de Hospital provincial).

No hay palabras que describan esta situación, por lo que aquello que se experimenta corporalmente atraviesa de tal modo que supera lo que el lenguaje puede capturar. Narrar lo inenarrable, colocar en el registro público aquello que tensiona con las ideas en torno a qué la pandemia no resultaba una enfermedad que amerite tantos meses de aislamiento[10]. "Narrar la infelicidad puede ser un acto afirmativo, puede indicar la posibilidad de otro mundo, aun si no nos ofrece una visión de ese otro mundo que llegaría a existir tras el derrumbe de las paredes de la miseria" (Ahmed, 2019;220).

Cuando Sara Ahmed nos invita a re pensar qué lugar generamos para la escucha de aquellos que resulta dificultoso de narrar, nos liga con la propuesta de Spivak (1998) en torno a las tensiones entre enunciación y escucha. Varias investigaciones

10 referimos a las discusiones politicas en torno a si las medidas sanutarias de Aislamiento social preventivo y obligatrio (ASPO) y el posterior distanciamiento (DISPO) habían resultado exesivas en comparación con las tasas de contagio, las muertes y las medidas en otros lugares del mundo.

dan cuenta del carácter feminizado y segregado de la enfermería (Aspiazu, 2017; Ramaccioti, 2019) agregamos con nuestras investigaciones que otra dimensión de la segregación resulta ser la poca generación de espacios de escucha a lo que acontece en los servicios de salud. ¿Quién escucha a las trabajadoras de salud? ¿Estamos dispuestos a estar al tanto de aquellas situaciones de final de la vida? ¿nos permitimos reconocer la tarea del personal de salud más allá de un aplauso emotivo?

Esquirol (2018) nos invita a pensar constitutivamente en la intemperie, y nos advierte que nuestra pulsión está ligada al amparo. La pandemia nos recordó nuestra condición precaria al tiempo que colocó al personal de salud como agentes primordiales de la acción de amparo.

Volviendo a la idea de que la experiencia en pandemia no es posible describir, entendemos que atraviesa de tal modo que sólo es posible compartir con quienes cohabitan los mismos espacios, tienen la misma experiencia. Recuperamos como dato interesante que un tercio del personal entrevistado realizaba tareas docentes y/o culminación de estudios universitarios mientras se desarrollaba la tarea profesional en pandemia. Este dato, resulta clarificador en torno a pensar a quién eligen para buscarle nombre, para describir esas sensaciones y emociones que rebalsan lo conocido. Por otra parte, los datos que surgen de la encuesta dejan en claro que la estrategia para sobrellevar las tensiones acumula un 54% la conversación con colegas. Pero lo más llamativo, es que el 71 % evita pensar en el tema.

Las estrategias de resolución individual van desde automedicarse hasta hacer yoga, o tratar de escindir la vida laboral de la personal. Cuando estos datos los ponemos en diálogo con las narrativas de las enfermeras entrevistadas emerge una trama más intensificada en la que la emocionalidad, la corporalidad y reflexividad se hace presente. La domesticación de las emociones, el manejo de sentirse quemada y el enojo con la población general por ser descuidados, no cumplir con las pautas de distanciamiento ó uso de barbijo.

TOTAL PAÍS				
Primer estrategia personal para sobrellevar la pandemia				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Hablo con mis colegas acerca de lo que siento	534	36	54,5	54,5
Psicoterapias	67	4,5	6,8	61,3
Evito pensar en el problema	99	6,7	10,1	71,4
Trato de llegar a acuerdos	84	5,7	8,6	80
Planifico como resolver el problema	64	4,3	6,5	86,5
Tomó el problema como un desafío	31	2,1	3,2	89,7
Me automedico	7	0,5	0,7	90,4

Me evado del problema comiendo, fumando o bebiendo	7	0,5	0,7	91,1
Descargo la tensión en otras personas	1	0,1	0,1	91,2
Me refugio en la fe	26	1,8	2,7	93,9
Hago ejercicio físico	20	1,3	2	95,9
Realizo actividades placenteras fuera del trabajo	13	0,9	1,3	97,2
Mantengo una clara división entre el trabajo y mi vida personal	13	0,9	1,3	98,6
Terapias alternativas, meditación, yoga	2	0,1	0,2	98,8
Uso del sentido del humor	8	0,5	0,8	99,6
Ninguna de las anteriores	4	0,3	0,4	100
Total	980	66,1	100	
Sin respuesta	503	33,9		
Total	1483	100		

Tabla 1. Primer estrategia del personal de enfermería para sobrellevar la pandemia. Fuente: Datos generados con Software estadístico SPSS, a partir de Encuesta Nacional realizada desde PISAC N 22.

TOTAL PAÍS				
Segunda estrategia personal para sobrellevar la pandemia				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Planifico como resolver el problema	179	12,1	19,9	19,9
Trato de llegar a acuerdos	142	9,6	15,8	35,7
Realizo actividades placenteras fuera del trabajo	82	5,5	9,1	44,8
Hago ejercicio físico	79	5,3	8,8	53,6
Tomó el problema como un desafío	76	5,1	8,5	62,1
Psicoterapias	62	4,2	6,9	69
Evito pensar en el problema	60	4	6,7	75,6
Me refugio en la fe	57	3,8	6,3	82
Mantengo una clara división entre el trabajo y mi vida personal	51	3,4	5,7	87,7
Me automedico	30	2	3,3	91
Me evado del problema comiendo, fumando o bebiendo	27	1,8	3	94
Uso del sentido del humor	24	1,6	2,7	96,7
Descargo la tensión en otras personas	13	0,9	1,4	98,1

Terapias alternativas, meditación, yoga	10	0,7	1,1	99,2
Hablo con mis colegas acerca de lo que siento	7	0,5	0,8	100
Total	899	60,6	100	
Sin respuesta	503	33,9		
Total	81	5,5		
Total	584	39,4		
Total	1483	100		

Tabla 2: Segunda estrategia del personal de enfermería para sobrellevar la pandemia. Fuente: Datos generados con Software estadístico SPSS, a partir de Encuesta Nacional realizada desde PISAC N 22

Resulta interesante cómo emerge, en la pregunta en torno a la segunda estrategia para sobrellevar la pandemia, hablar con colegas y las terapias alternativas o yoga. La conciencia corporal que supone la elección de la realización de actividades como el yoga nos dan pistas para pensar la complejidad de las corporalidades de personal de enfermería en pandemia, habida cuenta que los porcentajes de evasión mediante el alcohol resultan los mismos que los de las terapias alternativas. Esto nos lleva a asumir que se pusieron en juego un menú de acciones que per se no resultaría homologables, compatibles.

Entendemos que los debates en torno a las emociones permiten tramar las experiencias de trabajo de enfermería en pandemia con las formas en que se producen los mecanismos de soportabilidad social (Scribano, 2012) y todo aquello que desborda, que supera las formas racionalizadas de comprensión del cuidar en pandemia.

4) Reflexiones finales.

Es evidente que cuando alguien muere se marca un punto sin regreso. Pero morimos y vivimos en numerosas situaciones en las cuales no están en juego nuestros latidos cardíacos, sino el pulso de nuestro deseo. Preterido, olvidado, escondido debajo de muchas camadas de imposibles.
(Rosana Onocko Campos, 2004)

Sin duda, la situación crítica del colectivo de trabajo en el sector salud deviene previo a la declaración de la emergencia sanitaria por pandemia (Sy, et al, 2021; López, et al, 2021), dado la añeja vigencia del pluriempleo y las incontables denuncias en torno a jornadas de trabajo extenuantes o a las desigualdades de sectores que prevalecen en condiciones precarias (entre los cuales destaca enfermería, en términos de magnitud

de afectadas y planos de reconocimiento en juego).

La conflictiva convivencia entre subsectores, los procesos de descentralización de servicios y niveles de atención despojados de financiamiento, la mercantilización de procesos asistenciales y la confluencia de disputas corporativas diversas que caracterizan la trayectoria del sistema argentino de salud, imprimieron continuos cambios y condicionamientos con respecto a las prácticas, posibilidades y exigencias de quienes trabajan en salud. Cambios político-organizacionales, desarrollos científico-tecnológicos y conquistas transformadas en legislaciones, instalan un escenario por demás complejo para quienes transitan a diario las instituciones de salud (y cabe aquí la reflexión de Onocko Campos acerca de las vidas que se juegan en nuestros hospitales, que claramente excede las de sus trabajadoras, pero que sin duda las incluye).

En los últimos años los estudios del campo de salud vienen señalando la necesidad de articular otros constructos teóricos a la categoría proceso de trabajo (Spinelli, et. al, 2013). Se ha mencionado la necesidad de incorporar las dimensiones psicosociales y afectivas del trabajo, las cuestiones de género, el impacto de las violencias, la precarización de las relaciones en el trabajo entre los propios trabajadores y usuarias/os. El trabajo en salud moviliza a los sujetos en su totalidad: intelecto, cuerpo, emociones, afectos, valores, formas de vinculación y sentimientos e instala interrogantes en torno a los modos en que producimos el lazo social.

La excepcionalidad de una situación signada por la incertidumbre que impuso la pandemia, configuró un escenario que evidencia la necesidad de atender la salud integral de quienes ejercen el trabajo de cuidado. En este sentido, las prácticas de salud mental, en tanto abordaje indispensable para atender los padecimientos de trabajadoras de salud, así como la contención brindada a familiares de personas fallecidas en algunas instituciones, constituyeron un valioso aporte en tiempos de pandemia (tal es el caso de algunas de las experiencias recogidas en el marco del Programa ***Cuidar a los que cuidan,*** impulsado por la cartera de salud provincial). Sin embargo, se torna necesario incorporar y jerarquizar en clave de política pública, los saberes y las estrategias de cuidados que las trabajadoras fueron explorando y construyendo a lo largo de la emergencia. Se trata de un tiempo de oportunidad, para construir estrategias conjuntas, compartiendo, democratizando los saberes y recuperando las experiencias construidas en y desde los equipos de salud (Wagner, Ramacciotti, Caso, 2021).

Destacamos que la fragmentación del sistema de salud, junto con la lábil capacidad estatal de regulación al sector privado, operaron para que los resguardos a trabajadoras, los acompañamientos en términos de subjetividad, resultaran escasos. En artículos anteriores Wagner (2021) y Danel (2021) señalamos la necesidad de mitigar las marcas de la desigualdad en el sector salud y hacer lugar a las necesidades de las trabajadoras.

En ese sentido, el presente artículo nos posibilita dialogar con las tareas de

enfermería, los modos en que se desarrolla esta acción profesional y al mismo tiempo ligar las dimensiones de estatalidad con las percepciones y emociones de las trabajadoras del sector. Y también, dar cuenta que la pandemia si bien rigidiza algunos aspectos de la profesión, sostuvo formas de ternura como dimensión constitutiva del cuidar, algo que nos liga a la imagen de Kosofksy Sedgwick (2018) de tocar la fibra, percibir la textura desde narraciones activas, en este caso de las enfermeras en pandemia.

Bibliografía

Ahmed, S (2015). ***La política cultural de las emociones***. México: Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México

Ahmed, S (2019). La promesa de la felicidad. Una crítica cultural al imperativo de la alegría. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Caja Negra, 201 9

Alzugaray Lucas, Santa María Juliana, y Peiró María Laura (2019). ***Cartografía del nivel socioeconómico de los hogares del Gran La Plata: Aplicación de un índice a partir de datos del Censo 2010***. Ensenada, Argentina- Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=libros&d=Jpm1070

Amable, M. , Insaurralde , G. ., García , V. ., Reif , L. ., Fortino , G. ., San Juan , C. ., Arqueros , S. ., González Francese, R. ., & Zelaschi, C. . (2021). Análisis descriptivo de la enfermedad profesional por COVID-19 en trabajadores de la salud, Argentina,2020 . ***Revista Argentina De Salud Pública***, ***13***. Recuperado a partir de https://rasp.msal.gov.ar/index.php/rasp/article/view/705

Aspiazu, E (2017) Las condiciones laborales de las y los enfermeros en Argentina: entre la profesionalización y la precariedad del cuidado en la salud. ***Revista Trabajo y Sociedad***. Santiago del Estero, Argentina. n. 28, p. 11-35.

Barrancos, D (2012). Género y tiempo. En: Domínguez Mon, A (2012). ***Usos del tiempo, temporalidades y géneros en contextos***. Bs As. Antropofagia

Caso, V (2021). "Los Riesgos Psicosociales del trabajo en tiempos de pandemia: el caso de trabajadoras y trabajadores de salud". : ***Actas de las XII Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional*** (La Plata, 18 al 22 de octubre de 2021)http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/129964/Documento.pdf?sequence=1

Danel P y Sande S (2020). Cuidados feminizados en las experiencias rioplatenses de Alzheimer. Revista Kairós-Gerontologia, 23(4), 231-249. São Paulo (SP), Brasil: FACHS/NEPE/PUC-SP https://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/view/52813

Danel P (2021). Intervención en panel en: Gabrinetti Mariana Andrea (coord.), "Políticas de cuidado y Protección del Estado en contexto de pandemia", Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata, Dossier N° 12, 17 de diciembre de 2021. Disponible en https://entredichos.trabajosocial.unlp.edu.ar/2021/12/17/dossier-n12-politicas-de-cuidado-y-proteccion-del-estado-en-contexto-de-pandemia/

Decreto 297/2020. DECNU-2020-297-APN--PTE - Disposiciones. https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320

Esquirol, Josep (2018***). La penúltima bondad. Ensayo sobre la vida humana***. Acantilado.

Barcelona.

Esquirol, Josep (2019). La resistencia íntima. Ensayo de una filosofía de la proximidad. Acantilado. Barcelona.

Ferrero L (2020). Enfermería y cuidado: tensiones y sentidos en disputa, En: Ramacciotti, K (dir) ***Historias de la enfermería en Argentina: pasado y presente de una profesión***. José C. Paz Argentina: Ed. Edunpaz

Franco F. y Merhy, E. (2011). "El reconocimiento de la producción subjetiva del cuidado". ***Salud Colectiva***, 7(1):9-20.

Gollac, M. (2011) (coord.) ***Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser.*** Rapport au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé, París.

Jara G y Solsona M (2021). Reflexiones en torno a la profesión de la enfermería en el contexto pandémico. La perspectiva de género y el análisis histórico para comprender la profesión desde la Salud Colectiva. En: : ***Actas de las XII Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional*** (La Plata, 18 al 22 de octubre de 2021) http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/129964/Documento.pdf?sequence=1

Kosofksy Sedgwick, E (2018) ***Tocar la fibra: Afecto, pedagogía, performatividad.*** Madrid. Alpuerto

López S, Daca C, Savino G y Danel P (2021) Itinerarios de la producción de salud y de las intervenciones sociales en pandemia. En: ***Actas de las XII Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional*** (La Plata, 18 al 22 de octubre de 2021) http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/129964/Documento.pdf?sequence=1

Macon C y Losiggio D (2017). ***Afectos políticos: ensayos sobre actualidad.*** Miño y Dávila, Buenos Aires.

Merhy, E. (2006). ***Salud: cartografía del trabajo vivo.*** Bs. As. Ed. Lugar Editorial.

Neffa, J. C. (2015) ***Los riesgos psicosociales en el trabajo: contribución a su estudio.*** CABA: CEIL del CONICET; Corrientes: UNNE, Fac. de Cs, Económicas; UNLP, Fac. de Cs. Económicas; Moreno: UNM; CABA: UMET- CITRA. La Plata.

Neffa, Julio César (2020). ***Pandemia y riesgos psicosociales en el trabajo. Una mirada interdisciplinaria y la experiencia sindical***. Homo Sapiens Ediciones. Rosario.

Onocko Campos, Rosana (2004). Humano demasiado humano: Un abordaje del malestar en la institución hospitalaria. En: Spinelli H (2004). Salud Colectiva. Cultura, Instituciones y Subjetividad. Buenos Aires. Lugar Editorial. pp.103-120

Orozco A.(2007) Cadenas globales de cuidado. ***Serie género, migraciones y desarrollo.***

Doc. De trabajo 2. Instraw Naciones Unidas https://trainingcentre.unwomen.org/instraw-library/2009-R-MIG-GLO-GLO-SP.pdf

Pochintesta, P y Martínez, G, (2021), Reflexiones sobre la formación en enfermería en contexto de pandemia. Un análisis de contenido de la prensa escrita y el discurso de docentes y estudiantes en dos universidades nacionales, ***Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales,*** Vol. 08, N° 02, pp. 163-182.

Ramacciotti, K. & Valobra, A. (2015). Feminización y profesionalización de la enfermería. En Carolina Biernat, JuanManuel Cerdá & Karina Ramacciotti (Dir.). ***La salud pública y la enfermería en la Argentina.*** Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Ramacciotti, K. (2019). La profesionalización del cuidado sanitario: La enfermería en la historia argentina***. Trabajos y Comunicaciones*** (49), e081.

Ramacciotti, K. (2020a). El cuidado sanitario. ***Hacia una historia de la enfermería en Argentina***. En K. Ramacciotti (Dir***.), Historias de la enfermería en Argentina. Pasado y Presente de una profesión*** (pp. 31-65). José C. Paz, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de José C Paz.

Ramacciotti (2020b) Proyecto PISAC COVID 19 N 22**.** Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. Información en: http://secretariadeinvestigacion.web.unq.edu.ar/convocatoria-pisac-covid-19-la-sociedad-argentina-en-la-postpandemia/

Ramacciotti K (2021). Primera presentación pública de resultados PISAC COVID N 22: https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/acciones-covid-19/pisac-covid-19/seminario-tareas-de-cuidado-y-relaciones-de-genero

Scribano, A, Magallanes, G y Boito, M. E. (2012) ***La fiesta y la vida. Estudios desde una sociología de las prácticas intersticiales***, Buenos Aires, Edit. CICCUS.

Scribano, A. (2010). "Las Prácticas del Querer: el amor como plataforma de la esperanza colectiva", en: Camarena, M. y Gilabert C. (Coord.), ***Amor y Poder. Replanteamientos esenciales de la época actual***. México, Universidad Intercultural de Chiapas. Razón y Acción, AC. pp. 17-33.

Scribano, A. (2017). "Amor y acción colectiva: una mirada desde las prácticas intersticiales en Argentina". ***Aposta. Revista de Ciencias Sociales***, 74, 241-280, http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/ascribano2.pdf

Solana, M (2022). Sobre la distinción entre afectos y emociones. Ventajas y limitaciones. En: Anapios L y Hammerschmidt, C (Coords.). ***Política, afectos e identidades en América Latina.*** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Guadalajara: CALAS; San Martín: UNSAM; Jena: Universitat Jena; Alemania: Bundesministerium für

Bildung und Forschung, 2022

Spinelli, H; Trotta, A; Guevel, C; Santoro, A; García Martínez, S, Negrín, G; Morales Castellón, Y (2013). ***La salud de los trabajadores de la salud. Trabajo, empleo, organización y vida institucional en hospitales públicos del aglomerado Gran Buenos Aires***, Argentina, 2010-2012. Buenos Aires: OPS.

Sy, A.; Moglia B.; Derrosi, P. (2021) Todo de transformó completamente: experiencias de atención a la pandemia de COVID-19 en el ámbito de salud pública. ***Revista de Salud Pública*** XXVI (2) 60-72, diciembre.

Tronto, J., 1987, Más allá de la diferencia de género. Hacia una teoría del cuidado, en ***Signs: Journal of Women in Culture and Society,*** vol. 12, pp. 1-17 [Traducción del Programa de Democratización de las Relaciones Sociales. Escuela de Posgrado. Universidad Nacional de General San Martín. Aprobada y autorizada su publicación por la autora].

Wagner A (2021) Intervención en panel. . En: Gabrinetti Mariana Andrea (coord.), "Políticas de cuidado y Protección del Estado en contexto de pandemia"¸ Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata, Dossier N° 12, 17 de diciembre de 2021. Disponible en https://entredichos.trabajosocial.unlp.edu.ar/2021/12/17/dossier-n12-politicas-de-cuidado-y-proteccion-del-estado-en-contexto-de-pandemia/

Wagner, A; Ramacciotti, C. y Caso, V.(2021) "Trabajadores de la Salud en contexto de pandemia: incertidumbre, aprendizajes y estrategias en los procesos de trabajo de servicios hospitalarios abocados a la atención del COVID19", ponencia 15° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.

Wollstonecraft, Mary (2010). A Vindication of the Rights of Woman: With Strictures on Political and Moral Subjects, en The Complete Works of Mary Wollstonecraft, Delphi Classics, Kindle Edition, 2010

"Lo que la pandemia nos dejó": las enfermeras en la consecución de la Ley de Regulación del Ejercicio en la provincia de Córdoba.

"What the pandemic left us": nurses in the achievement of the Law for the Regulation of Practice in the province of Córdoba.

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61041

María Laura Rodríguez
https://orcid.org/0000-0002-6794-4570
Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICETy UNC).
Escuela de Historia de la Universidad Nacional de Córdoba.
laura.rodriguez@unc.edu.ar
Córdoba, Córdoba, Argentina

Sandra Cevilán[1]
https://orcid.org/0000-0003-3877-9729
Escuela de Enfermería de la Universidad Nacional de Córdoba
sandra.cevilan@unc.edu.ar
Córdoba, Córdoba, Argentina

Entregado: 05/06/2022
Aceptado: 11/10/2022

1 Profesora Adjunta de Enfermería Comunitaria de la Escuela de Enfermería de la Universidad Nacional de Córdoba. Directora Académica en la carrera de Posgrado de Especialidad en Enfermería Familiar y Comunitaria.EE-SGCS-FCM-UNC.

Resumen:

El objetivo principal del artículo es analizar el proceso de lucha que derivó en la Ley provincial 10.780 de regulación del ejercicio de la enfermería en la provincia de Córdoba sancionada en la Legislatura Unicameral el 22 de septiembre de 2021. Si bien durante la crisis desatada por la pandemia de COVID-19 se potenciaron consecuencias negativas a nivel de las prácticas de las y los enfermeros cordobeses en el marco de una legislación sunbnacional que no los contemplaba como profesionales sanitarios, aquella coyuntura fue convertida en una oportunidad política para el cambio. En esa línea, desde el colectivo de enfermería de Córdoba se reactualizó una agenda de demandas en materia de consecución de instrumentos legales para regular el ejercicio de su actividad buscando jerarquizar y otorgarle autonomía al sector. Recuperamos las experiencias y perspectivas de un grupo de enfermeras cordobesas que fueron protagonistas de esta gesta, mostrando que aunque el reconocimiento del rol prioritario que asumió la enfermería frente a la emergencia sanitaria propició una mayor apertura por parte de algunos actores estatales de la provincia con responsabilidades ante las exigencias del sector, los logros conseguidos en la nueva Ley se explican a partir de las acciones y estrategias de nuestras protagonistas, las que enfrentaron distintos intereses que permearon concretamente la agenda estatal limitando el proceso de profesionalización en marcha.

Palabras Clave: Enfermería, Córdoba; Legislatura, Ley de Ejercicio, Pandemia

Abstract:

The main objective of this article is to analyse the process of struggle that led to the 10.780 Nursing Regulatory Practice Law in the province of Cordoba, approved by the Legislative Chamber on september, 22th, 2021. Although the COVID-19 crisis had negative consequences for Cordoba´s nurses in the context of a national legislation that did not consider them as health professionals, this situation was turned into a political opportunity for change. In that direction, Córdoba´s nursing professionals reactivated different demands in order to obtain legal instruments for the regulatory of nursing activities, looking to achieve a hierarchical status and autonomy for the sector.

creative commons

We recover the experiences and perspectives of a group of Córdoba´s nurses, protagonists of this Enterprise, showing that although the recognition of the priority role assumed by nursing within the COVID-19 health emergency, led to greater openness on some province actors with responsibilities for the demands. The achievements of the new law can be explained by the actions and strategies of these protagonists, who faced different interests that permeated the state agenda, limiting the ongoing professionalisation process.

Keywords: Nursing, Córdoba; Legislature, Practice Law, Pandemic

Introducción:

> La enfermería de Córdoba celebró el 12 de mayo por partida doble. Por una parte, festejamos el Día Internacional de la Enfermera y por otra que se introdujo el Proyecto de Ley de Ejercicio a la Legislatura; para entonces, en mi alocución por la fecha decía que los enfermeros estamos capacitados para mucho más que atender un paciente, estamos capacitados para ser directores de hospitales, para ser ministros, porque tenemos herramientas técnicas para llevar adelante todas esas tareas. Pero, también resulta evidente que no somos visibilizados como profesionales suficientemente competentes para ocupar esos espacios... siempre estamos ligados a la jeringa y la chata (Liliana Lucero, presidenta de la Asociación de Enfermería de Córdoba (AEC), 7 de julio de 2021).

En línea con un proyecto más amplio que indaga sobre discursos, representaciones y prácticas en la enfermería durante la pandemia por COVID19[2], analizamos un conjunto de entrevistas realizadas a enfermeras cordobesas que permitieron visibilizar como la pandemia de Covid19 fue convertida en una oportunidad política para actualizar un conjunto de demandas y acciones orientadas a conseguir la sanción de herramientas legales que regulen el ejercicio de su actividad y también que avalen la creación de un Colegio profesional en la provincia de Córdoba. Estas exigencias fueron protagonizadas por mujeres enfermeras que han irrumpido en la escena política local, exigiendo y presionando desde hace más de una década para que se tratara y aprobara en la Legislatura provincial un marco normativo específico e integral y se permitiera y respaldara la creación de un espacio colegiado que otorgara autonomía al sector.

Aunque el vacío legal que imperó en la provincia de Córdoba de acuerdo a la falta de regulaciones explícitas sobre diversas dimensiones en la vida profesional de la ocupación -al menos hasta cuando se sancionó la nueva legislación que regula el ejercicio de la enfermería en la provincia de Córdoba- no fue un asunto especialmente puesto de manifiesto por las protagonistas de esta gesta, ese panorama se evidenció clave. Desde allí se comprenden muchos de los requerimientos esgrimidos por algunas profesionales enfermeras y se contextualizan las arbitrariedades que ha venido atravesando el colectivo en Córdoba. Si bien la Ley nacional de ejercicio de la enfermería Nro. 24.004 sancionada en 1991 reconoció el carácter de profesión a la enfermería argentina y otorgó a las y los enfermeros el derecho al ejercicio libre y autónomo (OPS, 2011, p. 12), dada la configuración federal del país, no todas las

2 PISAC COVID- 19- 00022. La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la postpandemia del COVID 19 (Argentina, siglo XX y XXI). Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación

provincias adhirieron a esta legislación nacional, sosteniéndose una multiplicidad de leyes y normativas con alcances particulares[3]. Las normativas que regulan el ejercicio de la enfermería difieren según las jurisdicciones en que se divide la Argentina (Aspiazu, 2017, p. 13), constituyendo la provincia de Córdoba un caso de estudio particular dada la desprotección de la enfermería local, a la que se le ha obstaculizado por mucho tiempo su reconocimiento y desarrollo profesional.

El artículo comienza poniendo en perspectiva dicho panorama de vulnerabilidad al que ha sido sometida la enfermería de Córdoba desde que las autoridades provinciales decidieron no adherir a la Ley nacional 24.004. En esa línea, se abordan los vacíos y contenidos legales que propiciaron la falta de reconocimiento profesional y las dinámicas de subordinación sobre el colectivo de acuerdo al imperio de la ley provincial 6222 vigente en Córdoba desde 1978, dos años más tarde de iniciada la última dictadura militar de la Argentina. Según se muestra focalizando el análisis de manera particular durante el contexto de crisis por Covid19, esta legislación desjerarquizó el desempeño de la enfermería en Córdoba y atentó contra su autonomía profesional, reforzando representaciones que asocian su actividad a «obligaciones relacionadas con el género, más que con la naturaleza de la profesión» (Barrancos 2014, en Serdarevich, 2017, p.85).

La segunda parte del artículo aborda el proceso que condujo a la sanción de la Ley 10780[4] tomando en consideración sus diferentes instancias y momentos, reconstruyendo demandas, estrategias y acciones en la lucha. Luego de revisar algunas tramas que anclan históricamente esta gesta, se procura dar cuenta de las dinámicas devenidas durante la crisis pandémica de 2020 y 2021, interrogando particularmente cómo un grupo de enfermeras insertas en distintas asociaciones profesionales y en la Escuela de Enfermería de la Universidad Nacional de Córdoba (EE-UNC) articularon los intereses de su colectivo relacionándose conflictivamente con los intereses de un conjunto de actores de poder integrados al Estado provincial.

Metodológicamente, se recuperaron fuentes construidas y seleccionadas en el trabajo de campo del proyecto PISAC (encuesta autoadministrada a 210 enfermeros/as, documentos legales, etc.), no obstante, se priorizó la perspectiva de las protagonistas desarrollando dos tipos de técnicas cualitativas dirigidas a recabar datos sobre sus experiencias y percepciones. En un primer momento se realizaron entrevistas

3 La Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, Chaco y Chubut adhirieron a la ley 24.004, mientras que Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán regularon las actividades de la enfermería a través de sus propias leyes (OPS, 2011).

4 Ley 10780. Recuperado en http://www.saij.gob.ar/10780-local-cordoba-regulacion-ejercicio-enfermeria-lpo0010780-2021-09-22/123456789-0abc-defg-087-0100ovorpyel?&o=22&f=Total%7CFecha%5B50%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia/Vigente%2C%20de%20alcance%20general%7CTema/Derecho%20civil/derechos%20personales/responsabilidad%20civil%7COrganismo%5B5%-2C1%5D%7CAutor%5B25%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n/Local%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento&t=1674#

semiestructuradas a un conjunto de enfermeras y enfermeros que trabajaron en distintos nosocomios del nivel asistencial de la ciudad de Córdoba en atención de pacientes afectados por la Covid19. En un segundo apartado se realizaron entrevistas en profundidad a María Rosa Pereyra (coordinadora internacional de la Red Regulen y miembro de la Asociación Formando Líderes en Enfermería), Liliana Lucero presidenta de la Asociación de Enfermería de Córdoba (AEC), Fernanda Montenegro del comité de ética de la AEC, a Licenciada Gloria Longoni representante en la Legislatura por la Escuela de Enfermería de la UNC y a Gabriela García adscripta a la catedra de Deontología y Problemática de Enfermería de esa misma Casa de Estudios[5].

La enfermería cordobesa y sus prácticas:

Si bien la enfermería cordobesa cuenta con una extensa y compleja historia en materia de desarrollo de instituciones formativas y asociativas específicas (Rodríguez y Aizenberg, 2019 y 2020), el gobierno provincial no adhirió a la ley nacional 24.004 de ejercicio de la enfermería, lo que dejó al colectivo local al margen del impulso que esta normativa otorgó al proceso de profesionalización de la enfermería (Faccia, 2015). La decisión política de no reconocer la legislación nacional -y lejos de querer hacer especulaciones ahistóricas- puede comprenderse como perniciosa para el colectivo de enfermeros y enfermeras cordobeses, debido a que se sostuvo el paradigma que asume a la enfermería como actividad de colaboración, tal como lo establecía la Ley 17.132 (De Titto y otros, 2004 en Serdarevich, 2017, p. 86) retrasando la constitución de una profesión autónoma en la provincia.

Conseguir autonomía y reconocimiento profesional para la enfermería constituye un proceso en gran medida pendiente en toda la Argentina, pero en Córdoba estas búsquedas enfrentaron dificultades y obstáculos particularmente problemáticos al mantenerse en vigencia una ley provincial que sancionada durante la última dictadura ha sostenido el carácter complementario de la enfermería para las profesiones y actividades relacionadas a la salud[6].

La Ley Nro. 6222 de 1978 potenció dinámicas particularmente nocivas para la profesionalización de la enfermería cordobesa, instalando vacíos legales y sesgos de subordinación al no reconocer a la enfermería como una profesión sanitaria además de situar a enfermería en una relación jerárquica con el médico y con el odontólogo. Hasta la Ley 10870 -aun no reglamentada- la enfermería careció de un marco legal que pautara cuestiones sumamente elementales para sus prácticas. Una variedad de

5 Todo el trabajo se realizó siguiendo las normas éticas vigentes y con la aprobación del Comité de Ética del Hospital Nacional Posadas. Agradecemos muy especialmente la colaboración permanente y desinteresada de las enfermeras entrevistadas para este trabajo, sin sus testimonios no se hubiera podido desarrollar el presente trabajo de investigación.

6 Puede consultarse la Ley 6222/78 de la provincia de Córdoba recuperado en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6222-123456789-0abc-defg-222-6000ovorpyel/actualizacion

asuntos puede contarse en relación a la falta de normas: en cuanto a la delimitación de competencias de acuerdo con el nivel de formación, las ligadas a resguardos por eventuales acusaciones de mala praxis cuando faltan de insumos adecuados o el personal es insuficiente, y las que pautan derechos de actualización permanente.

En los hechos, cada enfermero/a quedó impelido a procurar resolver de manera individual cada dificultad a que se enfrentara en su ejercicio; el marco legal nacional –la Ley 24.004- solo sirvió de guía para orientar al colectivo en materia de prácticas deseables. Las entrevistas ofrecen relevantes testimonios sobre cómo este contexto impactó –y aun impacta- en el desempeño profesional. Gloria Longoni, profesora titular de la cátedra de Deontología y Problemática de Enfermería de la Escuela de Enfermería- señaló que, sin una adecuada ley de ejercicio "no hay garantía o respaldo legal al que apelar", y entonces, la vida profesional y laboral de la enfermería terminan dependiendo de la discrecionalidad de cada empleador y cada lugar de trabajo. De acuerdo con Gabriela García, quien además de adscrita a esa misma cátedra, se desempeña hace más de diez años como enfermera de nivel asistencial en un hospital de administración provincial, las consecuencias de "no tener una ley específica" son palpables en el día a día, los mandos jerárquicos te hacen creer cosas a su conveniencia [mencionó por ejemplo] nos fueron adosando un montón de actividades que no eran nuestras, simplemente otras profesiones no querían realizarlas y terminaban recayendo en nosotras que éramos una zona gris, una zona gris cuasi negra".

Este tipo de realidad se visibilizó de manera particular en tiempos de Covid19, cuando la falta de enfermeros en número suficiente espoleó esta desventajosa realidad. Los datos de la encuesta autodaministrada en 210 enfermeros y enfermeras de la provincia de Córdoba (84.3% mujeres) revelan que sólo un 19.5 % aseguró no haber desarrollado tareas ajenas a su rol profesional laboral. Algunas experiencias fueron paradigmáticas, como las de Carolina, quien señaló que a su rol de enfermera profesional en un hospital COVID de Córdoba, se le sumaron las tareas de "servir desayunos, almuerzos, colaciones" (Técnica en Enfermería, contrato por tiempo indefinido con más de 15 años de antigüedad). Fueron usuales este tipo de situaciones que visibilizaron como el proceso de feminización de la enfermería se sigue asociando a ciertas expectativas sociales respecto de su rol como subsidiario del conocimiento del médico (Esquivel y Pereyra, 2016) (Ramaciotti y Valobra, 2017).

Aunque son reconocidas las desventajas relativas que presenta esta ocupación dentro del ámbito de la salud dado la asociación de las actividades de la enfermería con estereotipos tradicionales de género, otros testimonios pusieron al descubierto tramas poco difundidas del papel que el sector asumió en la atención de los pacientes ingresados en terapia intensiva infectados con el nuevo coronavirus. Según refirió Milagros, era usual que los médicos "dejaran la indicación o nos mostraran la indicación a través del vidrio [de terapia] porque no querían ingresar [porque] tenían más miedo que yo a contraer la enfermedad" (Licenciada en enfermería, contrato de

contingencia con menos de 2 años de antigüedad).

Además de las reconocidas situaciones de inequidad asociadas a la histórica relación asimétrica entre enfermería y medicina, visto desde la perspectiva de los testimonios recogidos, el ejercicio de la enfermería en Córdoba se ha visto desjerarquizado de acuerdo con criterios de poder que subordinan y explotan al sector, en muchos casos a causa de imperativos económicos concretos. Las entrevistas reconocen que el "escenario más complejo y complicado es el ámbito privado que se rige por la 2744 de contrato de trabajo" (Entrevista a Fernanda Montenegro). A propósito, los testimonios enfatizan en las discrecionalidades que pululan en el sistema de salud privado "desde siempre" e insisten en que ciertas prácticas nocivas fueron profundizadas durante la pandemia, ya que, por momentos y en ciertos lugares "quisieron hacernos trabajar hasta doce horas seguidas, porque estábamos con pocos recursos" (Candela, Técnica en Enfermería, contratada con más de 5 años en un hospital privado de la ciudad de Córdoba). Situaciones semejantes, fueron remarcadas por Milagros, quien además de haber ingresado a trabajar en el sistema público de salud provincial a comienzos de la emergencia sanitaria, continuó en simultáneo con sus labores durante varios meses en una reconocida clínica del centro de la ciudad de Córdoba, donde llegó a tener a su cargo "diez pacientes intubados" (a la vez) (Licenciada en enfermería, contrato de contingencia con menos de 2 años de antigüedad).

Los testimonios permiten inferir que cuando se produjeron ciertas mejoras ***en*** las condiciones de las prácticas laborales de la enfermería, fue determinante la "buena voluntad" de algunos empresarios de la salud, los que, aun hoy, están asumiendo que:

> "no podes tener mano de obra barata o estudiantes que pasan por becarios, auxiliares (...) varias clínicas están mejorando su plantel de recursos humanos, hay muchas clínicas privadas que ya no toman auxiliares de enfermería, por ejemplo, varias clínicas reconocidas en Córdoba ya han empezado ese camino." (Entrevista a Fernanda Montenegro)

No podemos perder de vista que durante 2018 la provincia de Córdoba contaba con una planta por debajo de la media nacional con 2,9 enfermeras/os cada mil habitantes, bastante por debajo de los valores de CABA -8,5 enfermeras/os cada mil habitantes- o la provincia de Buenos Aires con 5,5 cada mil habitantes (Olaviaga, et al., 2021). Frente a este escenario, donde además una parte del personal de salud entró en licencia por formar parte de grupos de riesgo en contexto de pandemia, el gobierno provincial amplió y modificó la planta de enfermería en el sector público articulando modalidades laborales denominadas contratos de contingencia de corta duración (Klepp, 2020). Sobre este renglón tan sensible, el contexto de avance del Covid19 permitió observar que, al menos a nivel del subsistema público de salud, las

autoridades del Ministerio de Salud provincial estuvieron lejos de lograr incorporar personal de enfermería con una capacitación profesional acorde con las experticias que requería la pandemia. De acuerdo con Sonia:

> "cualquier persona que fuera enfermera podía empezar a trabajar [y sucedió que] la mayoría de la gente que se presentó o eran enfermeros que venían trabajando en geriátricos o que, con distinta formación, no están capacitados para un hospital [porque] tienen otro proceso lógico, tienen otra forma de trabajar." (Licenciada con contrato de contingencia en Hospital Covid19, menos de 5 años de años de antigüedad)

El análisis de las entrevistas advirtió como estas falencias en la preparación de una buena parte de los "refuerzos Covid19" impactaron sobre los procesos de trabajo del sector. La ausencia de capacitación en muchos de los contratados generó una serie de tensiones, al entorpecer el trabajo en equipo y sobrecargar aún más sus tareas. Las experiencias fueron de diferente calado, pero todos los testimonios revelaron no sólo la falta de preparación de muchos de los contratados sino también que no fuera excluyente tener la titulación correspondiente. No sólo había enfermeros que recién se recibían, sino que también "nos encontramos con que había estudiantes y hay una cuestión legal que a mayor formación mayor responsabilidad... si estoy en un equipo donde soy Licenciada, y entre mis compañeras tengo estudiantes, soy responsable por todos ellos" (Soledad, Licenciada en enfermería, planta permanente en hospital provincial, más de 20 años de antigüedad).

Sucedió que la tarea de capacitar a los recién ingresados descansó en el personal de enfermería, los que, sin recibir ninguna remuneración por ello, debieron hacerse cargo de "un doble esfuerzo, un doble trabajo" (Laura, Licenciada en enfermería planta permanente con más de 10 años de antigüedad en Hospital provincial Covid19). Este tipo de prácticas fueron confirmadas en todas las entrevistas realizadas, las que aludieron recurrentemente a que la forma en que se vivió ese proceso de capacitación ad hoc dependía de la buena voluntad (solidaridad y paciencia) "de la compañera que tocaba en suerte". Citamos a Soledad ***in extenso***, ya que en su intervención enunció su percepción sobre los contratos de contingencia:

> "Pobres, las autoridades del Ministerio de salud, los dejaron librados al azar. Y cuando digo librados al azar es porque pasaron principalmente dos cosas: contrataron estudiantes y personal que estaba recién recibido, con lo cual ni sabían ponerse los guantes. A eso súmale el estrés que todos estábamos viviendo porque el Covid no era un brote de una enfermedad que ya conocíamos, era algo que todos los días iba cambiando, entonces la actualización era rapidísima, y lo que habíamos visto diez días atrás ya no servía y había que actualizarse."

El reconocimiento del status profesional de la enfermería y de la especificidad de sus conocimientos y su carácter científico, pone en primer orden el tema de la delimitación de competencias entre distintos niveles de formación. Aunque la Ley 6222 distinguió a los auxiliares de los denominados de manera genérica "enfermeros", esa normativa no estableció incumbencias ni limites específicos para la práctica de las distintas titulaciones en enfermería. En lo que refiere al Auxiliar de Enfermería la normativa se refirió de manera ambigua a sus actividades como de "colaboración con el profesional de la salud correspondiente o el Enfermero en el cuidado de los enfermos, en la preservación de la salud y en la prevención de la enfermedad"[7].

La falta de jerarquización profesional de la actividad constituye un rasgo de largo aliento en la legislación local, impronta que aún no está claro cuánto y en que sentidos va a cambiar a partir de la reciente Ley 10. 780. Este tipo de vacíos en materia de reglar la necesidad de titulación profesional para el ingreso a la enfermería fue especialmente visible en 2008 al reglamentarse la Ley 6222, cuando se instituyó dentro de los requisitos para la Habilitación de Establecimientos Asistenciales en el ámbito de la Provincia de Córdoba que "su personal de enfermería deberá tener por lo menos título de auxiliar"[8]. Este tipo de situación puso en un lugar central la problemática del "intrusismo". Es que, a pesar que "hace muchos años que en Córdoba no hay formación de auxiliares, es decir está cerrada su formación [es una realidad que] los auxiliares siguen saliendo [con] certificación propia" (Entrevista a Fernanda Montenegro). En la misma línea distintas enfermeras entrevistadas asocian la consecución de una ley de ejercicio a la posibilidad de tener herramientas para poder "garantizar que quien presta servicios sea alguien formado académicamente" (Entrevista a Liliana Lucero).

Las enfermeras profesionales describen este tipo de problemáticas como muy extendidas en la provincia de Córdoba, donde parece que a nadie escapa que "distintas organizaciones y personas dictan cursos de Auxiliar de Enfermería y publicitan falsamente la entrega de matrículas habilitantes" (Entrevista a Liliana Lucero). Una búsqueda rápida por la web se advirtió un nutrido mercado online de ofertas formativas, donde sería posible acceder a convertirse en "auxiliar de enfermería" en menos de seis meses, capacitándose supuestamente "para enfrentar y manejar situaciones críticas que puedan producirse diariamente en un centro asistencial o con el paciente"[9].

7 Artículo 40, Ley 6222

8 Véase, DECRETO REGLAMENTARIO 33/2008. PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. Gobierno de la Provincia de Córdoba. Fiscalía de Estado. Dirección de Informática Jurídica. Recuperado en http://www.colkyfcba.org/institucio/leyes/habilestabl/archivos/3308decr.pdf

9 Para ver este tipo de ofertas en Córdoba puede consultarse en la página web de Civis. Instituto de Capacitación info@fundacioncivis.org.ar o de FICDE -"Formación Integral, Capacitación y Desarrollo Educativo". https://www.ficde.org/institucional/

La publicitación de estas instancias con certificaciones que no están reconocidas por el Ministerio de Educación de la Nación ni el de la Provincia favorecen la práctica empírica de la enfermería y erosionan el reconocimiento de la profesión. Sin embargo, ante estas situaciones, el Estado provincial no articula ningún tipo de acción de control o represión, más allá una exigencia teórica que impone la legislación vigente desde 1978, la cual exige que también los auxiliares posean un certificado "reconocido por el Estado, inscripto en el registro correspondiente de las reparticiones estatales o las entidades deontológicas en las que se hubiere delegado con facultad"[10]. En este marco, la AEC - asociación civil que desde 1959 procura contribuir al progreso científico, técnico y cultural de los enfermeros asociados- ha asumido la interpelación de estas ofertas engañosas, identificando a algunos de los responsables e "invitándolos a que dejen de hacer esa actividad o le den un marco diferente" (Entrevista a Liliana Lucero).

En una declaración de posición comunicada en mayo de 2022, la AEC reiteró su oposición a lo que veía como una "proliferación en las redes sociales de los Cursos de Auxiliares de Enfermería" [insistiendo en que] "estos Cursos no están autorizados en la Provincia de Córdoba", y que, además, "la Ley 10.780 del Ejercicio Profesional [explicitó que] los actuales Auxiliares de Enfermería que ya se encuentran insertos en el sistema de salud, sea este estatal o privado, tienen un tiempo de cinco años para profesionalizarse"[11]. Como se repasa en la segunda parte del artículo, esa lectura de la AEC sobre las novedades que trajo la Ley 10. 780 en materia de profesionalización de auxiliares debería revisarse, ya que, esas exigencias fueron vetadas al aprobarse y publicarse la legislación, contrariando los acuerdos conseguidos en su sanción.

Si la Ley 24.004 "puede ser analizada como la síntesis de muchas de las demandas que se venían planteando desde décadas previas" (Faccia, 2015, p. 322), para la enfermería de Córdoba dichas necesidades, búsquedas y exigencias han continuado sin respuestas por décadas frente a un Estado que ha sido renuente ante la agenda del colectivo. Al menos hasta la Ley 10.780- las esferas oficiales se han relacionado con el sector a partir de encuadramientos de alcance puramente administrativo, que responden a varias legislaciones de acuerdo con las distintas jurisdicciones que se consideren. Así sucede con la Ley provincial 7625[12] -que regula el régimen del personal que integra el equipo de salud humana- cuyo marco vigente pauta asuntos

10 Ley 6222/78. Cuando la Ley refería a entidades deontológicas estaba hablando de los colegios profesionales, instancia que la enfermería aún no ha podido crear en Córdoba en vista de múltiples oposiciones que repasaremos en las próximas secciones del trabajo.

11 El comunicado de la AEC está refiriéndose solo al contenido de la Ley en su instancia de sanción legislativa, puesto que cuando fue promulgada el Poder Ejecutivo vetó en forma total el artículo 23 que pautaba ese tipo de disposiciones. En las consideraciones del veto fueron se dijo que asi definido el marco regulatorio del ejercicio profesional avanzaba sobre materias de orden laboral, que exceden el campo competencial de la Legislatura de la Provincia de Córdoba, implicando cambios en el orden del empleo público y empleo privado. Recuperado en https://aec-cba.com/declaracion-de-posicion-sobre-los-curso-de-auxiliares-de-enfermeria/

12 Véase Ley 7625. REGIMEN DEL PERSONAL QUE INTEGRA EL EQUIPO DE LA SALUD HUMANA. Provincia de Córdoba. Recuperado en https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-7625-123456789-0abc-defg-526-7000ovorpyel/actualizacion

"alejados del plano estrictamente profesional, [respondiendo a cuestiones ligadas al] régimen de vacaciones, a las categorías en que se divide el personal de salud en el nivel provincial, sus promociones, etc." (Entrevista a Gabriela García).

Además, la antedicha legislación provincial ni siquiera contempla al sector de la enfermería como profesionales sanitarios. De más está aclarar que esta falta de reconocimiento y jerarquización del trabajo de la enfermería genera malestar en el sector, puesto que genera situaciones injusta y abiertamente desventajosas. Hace poco tiempo atrás un grupo de enfermeras con funciones jerárquicas dentro de la AEC hicieron público en los medios periodísticos de Córdoba que los licenciados en enfermería no están incluidos en la categoría uno (1) de profesionales de la salud, sino en la categoría 2 como auxiliar técnico de la medicina (AEC, La Voz del Interior, 5 de octubre de 2020). Este tipo de matriz se completó desde la Ley 6222, pautando que el ejercicio de la Enfermería se debía limitar a la atención y asistencia del individuo y de la comunidad en acciones de salud, así como enseñar, administrar e investigar [sólo] en el área de su competencia (Ley provincial 6222).

El techo de cristal propio de las relaciones de jerarquía del campo médico que llevó a las enfermeras a ocupar lugar secundario (Ramacciotti y Valobra, 2017) fue especialmente visible en sus trayectorias una vez insertas en el sistema sanitario. En efecto, como reclamó Longoni, a pesar de que algunas colegas han llegado a ser directores o subdirectores de áreas asistenciales, persiste la falta de reconocimiento profesional porque:

> "se reconoce sólo a una persona...ahora la Ley [en referencia a la a Ley 10780] te dice claramente que vos como enfermero estas habilitado para ser directora de un hospital, para ser coordinadora de la organización que tenga la Provincia o la Municipalidad. Antes era solo el reconocimiento en la trayectoria de una persona, ahora en una persona se va a reconocer a todos." (Entrevista a Gloria Longoni).

Con sus límites y pendientes que viene instalando la Ley 10780 -la que en el último trimestre de 2022 aún no se reglamenta- lo cierto es que esta legislación explicitó:

"que entre las competencias de los enfermeros profesionales se encuentra el "asesoramiento y administración de servicios de salud"[13]. En efecto, esta apertura hacia la validación del rol profesional de la enfermería no constituye una anotación marginal puesto que como mostró hace más de una década Díaz Echenique, Stimolo y Caro (2010) una importante proporción de los enfermeros/as de la provincia de

13 Artículo 3, Ley 10.780.

Córdoba no está satisfecho con las tareas que realiza puesto que perciben que no reciben un salario adecuado ni tienen posibilidades de ascender en el lugar en el que prestan servicio."

La lucha hace la Ley: acciones y estrategias de la enfermería de Córdoba

La ausencia en la provincia de Córdoba de los mecanismos necesarios para promover la profesionalización y el desarrollo de la enfermería como una profesión autónoma y jerarquizada viene movilizando a un conjunto de enfermeras que han logrado desde hace más de una década traducir sus demandas en acciones concretas, impulsando la aprobación de una ley de reglamentación del ejercicio de la enfermería y la autorización legislativa para crear un Colegio profesional. Hasta donde conocemos, aunque varios enfermeros varones han participado de estos procesos, las protagonistas de estas pugnas son mujeres enfermeras. Ellas, de manera individual o -como ha sucedido con más frecuencia- nucleadas en asociaciones como la AEC o Formando Líderes y, en el marco de la Escuela de Enfermería de la UNC viene potenciados distintas estrategias de lucha a partir de presionar a distintos actores de poder estatal y de crear consensos por dentro y por fuera del colectivo.

Resulta fundamental entender que, si bien las aspiraciones del colectivo encontraron una coyuntura especialmente favorable durante los meses finales de 2021 –etapa cuando se sancionó y luego unos meses más tarde se promulgó la Ley 10.780- distintas generaciones de enfermeras participando en diferentes espacios de encuentro del colectivo a lo largo de los años fueron responsables de ese momento. Todos los testimonios coinciden en apuntar a un complejo proceso en el cual, con idas y vueltas, encuentros y conflictos, se fueron discutiendo y elaborando versiones de proyectos de reglamentación para su actividad y planeando la creación de una instancia colegiada para tener más control sobre las condiciones de sus prácticas, procurando su sustentación en conocimiento científico y principios éticos específicos.

A lo largo del artículo se destacaron algunas trayectorias con nombres propios, pero, aunque solo se mencionaron unos pocos casos particulares, cada una de estas protagonistas remitió a muchas más enfermeras cuyas acciones y estrategias de luchas también tuvieron un largo aliento a lo largo de tiempo asi como un profundo compromiso con el desarrollo de la enfermería local. Fernanda Montenegro, recordó que desde hace muchos años la enfermería de Córdoba buscaba conseguir la creación de un Colegio Profesional, porque se privilegiaba "que la profesión se regule por sus pares, que deje de estar regulada por otros, específicamente por el Ministerio de Salud, lo que implica en definitiva estar regulados por los médicos y su hegemonía que norma todo". Para Fernanda, la búsqueda de conseguir el Colegio comenzó cuando ella ingresó a la Asociación de Enfermería "hace prácticamente veinte años [comenzó a participar] de un proceso con muchos altibajos, con momentos en el que nuestro proyecto fue ignorado y otros en que alcanzó aprobación legislativa pero rápidamente recibió el veto del gobernador Mestre" (en referencia a la gobernación

del radical Ramón Mestre entre el 12 de julio de 1995 y el 12 de julio de 1999).

Por su parte, según contó Gabriela García "la ley había empezado a gestarse en la Escuela de Enfermería de Córdoba, hace como quince 15 años atrás, cuando estaba haciendo mi licenciatura". Estos tiempos habría marcaron su historia personal y su vocación, puesto que atesora aquellos momentos "en que fue parte de cuando empezaron a acomodarse los tantos con todas las idas y vueltas", jornadas en que germinó su interés por dedicarse a estudiar la deontología de la enfermería. Luego, con los años, esa fue la experticia que la habilitó para sumarse como adscripta a la catedra de Deontología y Problemática de Enfermería de la EE-UNC y, sumarse a la gesta del 2021, convocada por la Asociación de Enfermería de Córdoba para formar parte de la Subcomisión de Asuntos Profesionales Legales y Legislación.

La mirada de Gabriela fue reveladora, narrando que cuando:

> "empezamos a juntarnos los enfermeros y las distintas asociaciones para intentar darle forma, ahí empezó a gestarse esta ley y, obviamente hubo que acordar un montón de cosas. Nosotros tenemos distintos niveles de formación, tenemos distintas competencias y había que acordar, (...) el auxiliar, en teoría, por Ley, no va dentro de un Colegio profesional, pero la realidad dicta que todavía siguen siendo mayoría en la enfermería, entonces hay que incluirlos porque son parte. Te nombro eso como lo más tangible, pero hubo que discutir cómo, dónde, porqué, de qué manera, quién lo iba a hacer, hubo que negociar, hubo que dar marcha atrás y hubo que solicitar ayuda legal a gente con experiencia en redacción de leyes, hubo que formarse en todo para poder expresar en palabras toda una historia." (Entrevista a Gabriela García)

Liliana Lucero se involucró con la Ley mucho antes de convertirse en presidenta de la Asociación de Enfermería, puesto que a mediados de los años 90' - a poco de sancionarse la Ley nacional 24.004 -realizando su tesis de Licenciatura, comenzó a especializarse en diversos aspectos legales y asuntos relativos a las competencias de su profesión. En ese marco, es comprensible que en acercamiento a la AEC mantuviera una lectura sobre el liderazgo institucional de la asociación. De hecho, en los estatutos de esta asociación civil creada por 1959, se contempla como uno de los propósitos fundamentales "Gestionar ante los poderes públicos la creación de una ley para el ejercicio de la enfermería en la Provincia de Córdoba"[14].

En ese camino hace algo más de 5 años las búsquedas confluyeron con un ímpetu

14 AEC, Estatutos. Recuperado en https://aec-cba.com/estatutos/

renovado. Una etapa de particular potencia habría comenzado desde 2020, cuando "ya en pandemia retomamos la lucha ...andando y desandando borradores del proyecto" (Entrevista a Gloria Longoni). Fernanda Montenegro, destacó que "el trabajo de las enfermeras durante 2021 fue esencial para que finalmente fuera sancionara la Ley", e insistió en que fue determinante haber logrado mantener la unidad entre la Asociación de Enfermería de Córdoba, la Asociación Formando Líderes y la Escuela de Enfermería, representada por la profesora Longoni.

También a este conjunto de protagonistas se sumaron representantes de la Universidad Católica y articularon actores desde algunas redes con particular presencia en el sector, como la Red de Regulación de Enfermería. Además, no puede soslayarse la participación y el respaldo dado por el colectivo de enfermeros de toda la provincia de Córdoba al proceso vivido durante la etapa 2020-2021. Fernanda Montenegro fue elocuente contando lo determinante que fue recibir este apoyo para que la Ley de ejercicio fuera finalmente tratada y aprobada: "Por primera vez teníamos alguien atrás...antes, íbamos a la Legislatura, éramos 4 o 5 peleando, golpeando puertas ¡y no había nadie más! Ahora, también éramos 4 las que golpeábamos, pero en la Legislatura sabían que afuera estaban todos".

Otra de las novedades más significativas que dejó esta etapa fue haber abierto la posibilidad de sumar a esta lucha a enfermeros jóvenes, los que, al decir de Montenegro, están entendiendo que "tienen que tomar la posta, hacerse cargo de la pelea por su ejercicio profesional, por ellos mismos y por la enfermería de Córdoba; han surgido grupos que realmente la están peleando y son más piqueteros que nosotras".

Ahora bien, este proceso de lucha y unidad dirige la atención al contexto de crisis Covid19 operando como un catalizador positivo. Como señaló enfáticamente Gloria Longoni

> "la pandemia ayudó el proyecto de enfermería porque la puso en un primer lugar de reconocimiento, una validación a lo que hace un enfermero, a lo que contribuye una enfermera un enfermero a la salud de la gente, al lugar que ocupa la asistencia y el cuidado ininterrumpido. Se trata de una permanencia y continuidad que ningún otro profesional tiene, y eso lo sabemos nosotros, pero faltaba que el mundo lo supiera, y la ciudadanía y los otros profesionales nos reconocieron."

Fue recurrente en las entrevistas referir al lugar central de reconocimiento que recibió la labor de enfermería y como ello representó un espaldarazo para que sus demandas fueran por fin escuchadas. En efecto, la enfermería nunca habría recibido tanta atención antes del avance del Covid19, ello, a pesar que la Organización Mundial de la Salud ha destacado que el 70 % por ciento de las acciones en salud son de su competencia. De acuerdo con María Rosa Pereyra fue fundamental el rol de primera

línea que asumió el sector durante la crisis Covid19 en Córdoba, puesto que:

> "la enfermería que trabajó en el Hospital San Roque, el Rawson y las carpas sanitarias sensibilizó a actores fundamentales de la sociedad; algunos periodistas... que antes odiaban las vacunas, odiaban la cuarentena, criticaban todas las medidas que daban desde Nación ...les tocó el COVID y ahí cambio su relato a cómo su enfermero lo atendió en la terapia... toda la sociedad estaba sensibilizada....me parece que algunos funcionarios, algunos legisladores que les tocó pasar por el COVID también estuvieron sensibilizados."

Estos tiempos de pandemia también habilitaron que la enfermería local recibiera premios honoríficos a manera de reconocimiento, como los entregados por la Escuela de Graduados de la UNC por el trabajo que habían hecho los enfermeros de Córdoba en pandemia, la donación del Banco Credicoop a la AEC o la entrega del prestigioso galardón "Dr. Bergoglio" del Consejo de Médicos de Córdoba dado a la presidencia de la AEC en representación de todos los enfermeros de la provincia (Entrevista a Liliana Lucero).

La llegada de la pandemia y el rol que asumió la enfermería en la atención de esa crisis cambió las antiguas relaciones de fuerza que venían atravesando el campo de la política local, donde se dirimía que tipos de reconocimiento se le otorgaba a la enfermería y cuáles no.

> "Ahora, nadie quería quedarse afuera en una gesta como ésta en plena pandemia y hacer quedar mal a la enfermería, además, en la Legislatura sabían que afuera estábamos todos, que habíamos conseguido el apoyo de todo el país, eso los dejó como diciendo ¿vamos a votar en contra? ¡Nos queman! ...Fue una presión muy poderosa, una fuerza colectiva." (Entrevista a Fernanda Montenegro)

Para entonces, los distintos sectores de la enfermería cordobesa instalaron el propósito de aprovechar esa oportunidad y esta determinación derivó en que se activaran algunos vínculos políticos imperdibles para direccionar el proceso de lucha, los que fueron gestionados de manera particular por la Lic. María Rosa Pereyra y la Asociación Formando Líderes en Enfermería (Entrevista a María Rosa Pereyra).

Surgieron algunas discrepancias entre la visión de la AEC y la postura de Asociación Formando Líderes - cuya militancia partidaria a favor del oficialismo provincial es pública- no obstante, fuera cual fuera la posición ideológica partidaria se privilegió establecer buenas relaciones con los Legisladores de Hacemos por Córdoba. Como manifestó una enfermera que prefirió mantener su anonimato, aunque muchas enfermeras involucradas en la coyuntura querían quedar desligadas de cualquier

adscripción partidaria, la enfermería de Córdoba sabe que "para que algo salga en la Legislatura hay que apelar al oficialismo". En esta nueva oportunidad las enfermeras solicitaron que no continuara la representación del Legislador que hacía varios años tenía el proyecto, el que, según se dijo "nos venía ninguneando, diciendo, sí, ya va a salir, ya va a salir".

Todas las opiniones consultadas coinciden en que la voluntad política del legislador Diego Hak, perteneciente al bloque mayoritario del oficialismo de Córdoba -identificado con la parcialidad "Hacemos por Córdoba"- fue fundamental para que el proyecto de Ley ingresara en las comisiones de Legislación del Trabajo, Previsión y Seguridad Social y, de Salud Humana y, claro, para fuera finalmente sancionado como Ley el 22 de septiembre de 2021. Sin embargo, más allá del rol con el que se identificó a Hak, postulado como el artífice "de los consensos necesarios", la consecución de la Ley de ejercicio fue un logro de la enfermería de Córdoba, conseguido a través de la articulación de acciones y estrategias concretas dirigidas a construir relaciones con actores de poder, muchos de los cuales en el pasado habían negado su apoyo a los proyectos del sector. "Tejer redes", en palabras de la presidente de AEC, fue la tarea fundamental del momento. Primero se juntaron firmas de apoyo al Proyecto, lidiando con múltiples circunstancias, porque:

> "la firma no podía ser escaneada, tenía que ser personal...en una época de restricción de reuniones no pudimos armar una carpa en la plaza [San Martin] y hacer difusión y que la gente pase y firme... seguimos receptando planillas con firmas de la población en general porque el proyecto de Ley de Ejercicio si bien tiene un destinatario que es el enfermero, el destinatario final y el beneficiario final de este proyecto es precisamente la población." (Entrevista a Liliana Lucero)

No obstante, la enfermería estaba inmersas en ese escenario enrarecido por la crisis, la presión del trabajo y el Distanciamiento Social Obligatorio, el contexto pandémico fue convertido en potenciador de las reivindicaciones de la enfermería. Los testimonios de estas mujeres enfermeras reconocieron los márgenes de acción que les habilitó la pandemia. Algunas miradas señalaron la centralidad que pasó a ocupar Internet. Mientras la agenda de la enfermería se "disparó en las redes... consiguiendo el apoyo de todo el país" (Entrevista a Fernanda Montenegro), la comunicación virtual hizo más fluidos los encuentros entre los enfermeros de Córdoba capital y los de interior de la provincia. Este cambio no fue menor, puesto que como describió la presidenta de la AEC,

> "las organizaciones de la profesión están instaladas en la Capital y la visión que tienen siempre esta sesgada por el funcionamiento de la disciplina en esos espacios de la ciudad. La pandemia nos ha permitido hacer participar

> al interior de manera activa a través del zoom, el meet y eso hace que sea un poco más abierto, porque es difícil que alguien que viven en Rio IV venga a una reunión en Córdoba Capital una vez a la semana o una vez cada 15 días." (Entrevista a Liliana Lucero)

A pesar del calado de estas dinámicas y del compromiso y las habilidades políticas que parecía poseer Hak, la sanción de la Ley no se consideró asegurada. Los intereses contrapuestos eran poderosos. Además, la enfermería quería contar con el apoyo (voto) unánime de los Legisladores provinciales. Para ese fin, relató Gloria Longoni, las enfermeras comenzaron a transitar el conocido camino de "ir bloque por bloque", experiencia ésta que muchas de ellas conocían sobradamente, ya que, "cada vez que presentábamos el proyecto de colegiación hacíamos las entrevistas con todos los bloques, presentándose todas las que representan a un grupo, a un área, a una entidad". De hecho, hablar con los legisladores y también con los sindicatos era crucial, no solo porque "la presencia daba evidencia de cohesión, de decisión de llegar a una meta común [sino también porque] aclaramos las dudas, estuvimos con todos, paso a paso, explicando, fundamentando, respondiendo a las preguntas" (Entrevista a Gloria Longoni). La estrategia consistió en "hablar a todos, incorporarlos a todos" (Entrevista a Fernanda Montenegro). El propósito fue "hablar con cada uno de los presidentes del bloque, conseguir la audiencia y mostrarles la ley, contarles de que se trataba nuestro proyecto, hacia donde queríamos ir y conseguir el apoyo" (Entrevista a Liliana Lucero). "Así lo hicimos", continuó Lucero:

> "abrimos las puertas de la Asociación de Enfermería a todos los partidos políticos, pero no planteando una militancia dentro de algún partido político ...Estuvimos con la gente del Ari, con las dos áreas de la Izquierda, nos reunimos con el Pro, con el Radicalismo, y también con Hacemos por Córdoba."

La posición que defendían los sindicatos representó en varios sentidos un obstáculo. Longoni habló de "cierto temor de algunos de ellos, por su evidente desconocimiento de algunas cuestiones fundamentales, como saber si una Ley de Ejercicio o la creación de un Colegio profesional tiene injerencia en la vida sindical". Según la presidenta de la AEC, dado los obstáculos interpuestos por gremios "en este último tiempo, se buscó involucrarlos; el Legislador Hak consiguió el apoyo del Sr. Pihen del Sindicato de Empleados Públicos [además de Legislador por el oficialismo] quien de ser un tradicional opositor a nuestros propósitos ingresó el proyecto como coautor, también empezamos a trabajar con la Asociación de Trabajadores de la Sanidad [ATSA] y la Asociación de Trabajadores del Estado" [ATE] (Entrevista a Liliana Lucero). Las posturas variaron de gremio en gremio, continuó Lucero, quien remarcó que ***ATE***:

> "dio apoyo absoluto de cada una de sus sedes en Capital y en el interior,

> nos mandó nota apoyando este proyecto, nos hizo algunas respetuosas sugerencias de cambios en el proyecto, que fueron tomados en consideración por Hak y su equipo. Y ATSA, para afuera, tuvo un discurso de apoyo y en realidad ha objetado porque siempre tiene su interés gremial en primera instancia. De todos modos, lo que a nosotros más nos preocupaba era el apoyo de Pihen porque él tiene voto, es Legislador." (Entrevista a Liliana Lucero)

Huelga decir que el proceso que llevó a la votación de la Ley no fue sencillo de transitar. Es que, si bien el proyecto ingresó por el Legislador Hak, muchas de las enfermeras que dieron su testimonio identificaron a varios legisladores del oficialismo como opositores históricos. Las interpretaciones sobre tipos de actitudes apuntaron a intereses económicos asociados a algunos ediles que se desempeñan como empresarios médicos, los que temen tener que negociar dando derechos a las enfermeras que trabajan para ellos. Asimismo, en la Legislatura las divisiones entre el bloque mayoritario y los partidos de oposición son quiebres profundos y difícilmente reconciliables. De hecho, cuando las enfermeras comenzaron a entrevistar a algunos legisladores opositores, ellos le manifestaron que:

> "ni locos daban un voto a una ley que está poniendo el oficialismo, porque a nosotros no nos votan nada ...tuvimos que ir uno por uno a explicarles que nos estaban votando a nosotros, que estaban apoyando a enfermería"" (Entrevista a Fernanda Montenegro).

En esa clave, no es de extrañar que en algunas de las entrevistas surjan percepciones sobre la Legislatura un espacio de intereses sectoriales no de representantes, no de articulación de intereses, sino como un lugar árido, donde la posibilidad de construir acuerdos debía enfrentar el desconocimiento, la indiferencia, la falta de compromiso con el sector y la búsqueda de sostener provechos particulares. Así lo planteaba Gabriela García cuando caracterizó la consecución de la Ley de ejercicio como una tarea titánica, que consistía en:

> "explicarle a un legislador sobre nosotros los enfermeros, explicarles que somos una profesión, cuál es el papel que tenemos dentro del sistema de salud, explicarle a alguien que desconoce absolutamente todo de nuestra profesión. Yo, sinceramente, admiro a mis colegas que se dedicaron durante 15 años a golpear puertas, realmente han hecho una labor impecable." (Entrevista a Gabriela García).

Considerando la posición de los ediles la mirada de la izquierda fue distinta, ya que, además de exhibir sus críticas al proyecto en lo que refiere a la introducción de la

figura de la objeción de conciencia, este sector ideológico puso su atención en otros andariveles de las urgencias locales defendió la idea de que votar el proyecto del oficialismo era avalar el desastre que el gobierno estaba haciendo en materia salarial y de condiciones laborales, punto críticos de la vida de la enfermería cordobesa (Legislatura Unicameral, Vigésima novena Sesión ordinaria)[15].

De esta manera fue que:

"transcurrió junio, julio, agosto... y ya los legisladores empezaban a poner en sus horizontes las elecciones, entonces dijimos de ponernos una meta: en septiembre esto tiene que estar aprobado, nos propusimos ver si llegábamos a tener la ley aprobada el 21 de septiembre en honor al Día de la Sanidad para Córdoba. El almanaque nos favoreció relativamente porque el día de sesiones es el miércoles, entonces fue el 22 de septiembre. (Entrevista a Gloria Longoni)

Finalmente, la Ley fue votada por unanimidad, constituyendo un logro colectivo de la enfermería de Córdoba, resultado que desde el colectivo no desconoce como suyo. No obstante, aunque este proceso fue un triunfo que habilitó un marco legal ausente en Córdoba por largas décadas, algunos renglones suprimidos o modificados en las Comisiones -e incluso algún artículo vetado por el Ejecutivo en la instancia de promulgación- habilitan mantener una mirada crítica.

Muchas de las aspiraciones del sector fueron objeto de recortes o directamente omitidas de la agenda a tratar, lo cual fue en gran parte el resultado de una trama de interés donde se ubican actores estatales, sindicales y también médico empresarial con evidente poder político institucional. El alcance de la presente investigación impone explorar dichos clivajes recorriendo solo algunos de los discursos que sostuvieron los legisladores al momento de votar la Ley 10780 en la Legislatura Unicameral de la Provincia de Córdoba. Desde allí, es posible delinear estos nudos de poder poniendo de manifiesto distintos puntos que fueron excluidos de los artículos de esta legislación, la que aún no ha sido reglamentada a pesar de haberse superado ampliamente el tiempo estipulado para ello (Legislatura Unicameral, Vigésima novena Sesión ordinaria).

El horizonte de la autonomía fue una piedra de toque en los discursos legislativos del 22 de septiembre, aunque en esa linea aparecieron los límites más visibles de la alianza entre la enfermería y el legislador Hak en su propósito de representar los intereses y demandas del sector en la Unicameral. A propósito de estas limitaciones muchas de las enfermeras protagonistas señalaron que uno de los primeros "consejos

15 Todas las expresiones de los legisladores provinciales fueron seleccionadas de la grabación de la Vigésima novena Sesión ordinaria, 143 periodo legislativo. Honorable Legislatura Únicamente de la provincia de Córdoba. La grabación completa fue recuperado en: https://aec-cba.com/por-el-proyecto-de-ley-del-ejercicio-profesional/

que recibieron" del Legislador fue "que era conveniente dejar a un lado la propuesta de crear un Colegio profesional y que solo se concentran en la aprobación de la Ley de Ejercicio, primer paso para luego, en un futuro, ir por la colegiatura".

La creación del Colegio fue un tema ante el que el oficialismo se mostró poco receptivo. Al menos eso pareció cuando escuchamos el discurso de varios legisladores de distintos partidos de la oposición, lamentándose de que el oficialismo no hubiera incorporado la propuesta de la creación del Colegio Profesional, renglón que según dijeron habrían respaldado con su voto[16]. Sobre esta situación el legislador de la Unión Cívica Radical, Marcelo Cossar acusó enfáticamente al Secretario General de ATSA de pensar sólo en los intereses de su gremio y de oponerse incluso a que se mencione la posibilidad de que en un futuro la enfermería pueda contar con un colegio profesional.

Más allá de estos posicionamientos, la posibilidad de crear un Colegio profesional fue efectivamente incorporada en el artículo 16 al establecerse que el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba constituía la autoridad de Aplicación de la Ley teniendo a su cargo la administración de la matrícula, pero, "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 37 de la Constitución de la Provincia de Córdoba" [en referencia a que la Provincia puede conferir el gobierno de las profesiones y el control de su ejercicio a las entidades que se organicen con el concurso de todos los profesionales de la actividad].

Para algunos legisladores esta ambigua promesa de un futuro con Colegio profesional no bastaba para calmar sus sospechas sobre la actual administración provincial. Para Gerardo Groso de Encuentro Vecinal Córdoba, tratar la colegiación para que las enfermeras se autorregulen era una prioridad, "ya que nos preocupa que el estado provincial se encargue de la matriculación". Fue Cossar quien se comprometió explícitamente "a promover personalmente una ley de colegiatura", aunque en su compromiso con el sector su retórica deslegitimó a la enfermería como una intervención de cuidado profesional sanitario, argumentando que el sector "merece poseer un Colegio .... el virus no distingue entre médicos y enfermeros, pero para ellos no hay colegio profesional ¿sabes quién te lleva la chata, quien te lleva el papagayo?".

No sólo las concepciones que vertió el legislador del Radicalismo estuvieron signadas por estereotipos basados en el sacrificio y la vocación con una clara impronta de género. Otro discurso clave en esa dirección fue el que sostuvo el legislador oficialista Francisco Fortuna, quien además de desempeñarse como presidente del Bloque Hacemos por Córdoba, avaló sus palabras presentándose como un médico

16 Hacemos especial referencia a los discursos de María Elisa Cafarratti Legisladora bloque "Juntos por el Cambio" y de Cecilia Irazuzta Presidenta de Bloque de la Coalición ARI. Vigésima novena Sesión ordinaria, 143 periodo legislativo. Honorable Legislatura Únicamente de la provincia de Córdoba. Recuperado en: https://aec-cba.com/por-el-proyecto-de-ley-del-ejercicio-profesional/

del interior de Córdoba, el que por su experiencia conocía el valor de la enfermería en sus dos rasgos fundamentales "la nobleza y la vocación de servicio".

Este tipo de nociones no sólo estuvieron presentes en los idearios personales de algunos los legisladores, sino también cristalizaron en el texto de la Ley votada, la que, si bien se presenta en su Art 1 como adhiriendo a una perspectiva de género en el ejercicio de la enfermería, según apuntó la legisladora de la Nueva Izquierda, se hizo desaparecer toda referencia a Ley Micaela. Como apuntó, Luciana Echevarría, este punto esencial fue soslayado ex profeso del texto de la Ley sancionada, sin entender que la capacitación en género y violencia de género "es fundamental en una profesión eminentemente feminizada, para así poder cuestionar, denunciar y trasformar las prácticas patriarcales que se reproducen también en el sector".

A pesar que el contexto de crisis sanitaria puso de relevancia como nunca antes el lugar protagónico de la enfermería, fue usual que los legisladores invisibilizaran su experticia profesional, al mismo tiempo que evitaron tratar temas relativos a facilitar mecanismos de capacitación de la enfermería, básicos en cualquier profesión de la salud que precisa actualización contante. Por el contrario, cuando hubo oportunidad de incorporar estas cuestiones en el marco regulatorio de 2021 se dejó a la vista la retirada del Estado. Sobre este punto, de nuevo fue la legisladora de la Nueva Izquierda quien señaló que el Art. 11 establece como derecho y obligación de los enfermeros acceder programas de capacitación, pero lo hace desde una formulación voluntarista, ya que fue borrado el punto que definía que las capacitaciones estarían a cargo del Ministerio de Salud. Sobre este asunto, se reconoció como los magros salarios que recibe el sector erosiona cualquier posibilidad de capacitación y especialización del sector. Las exposiciones de algunos legisladores de la oposición cruzaron los umbrales de los asuntos legales que se estaban tratando y, varios representantes pusieron sobre el tapete el gran capitulo pendiente asociado a la falta de reconocimiento salarial del sector y sus desfavorables condiciones de trabajo.

Como era de esperar, estos asuntos con una extensísima historia para la enfermería, fueron aprovechados para potenciar críticas al gobierno provincial en su gestión de la epidemia de Covid19. Según manifestó Dante Rossi, Vicepresidente Segundo de la Legislatura por la UCR, el gobierno de Córdoba estuvo más preocupado por las obras que por los equipos que trabajan en salud, señalando que el sector de la enfermería de la provincia tiene casi un 30% de contratados y cobran un sueldo promedio de 68 mil pesos.

Poco cuesta notar que esta renuencia del gobierno a invertir en los sueldos de los recursos humanos en salud también se evidenció cuando al promulgarse la Ley de ejercicio el Poder Ejecutivo provincial vetó por completo el artículo que favorecía la profesionalización de los auxiliares de enfermería otorgándoles beneficios por 5 años con ese fin. Según se argumentó, el veto era preciso porque se estaba pautando aspectos que trascendían el marco regulatorio del ejercicio profesional, avanzando sobre materias de orden laboral que excedían el campo competencial de

la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Sobre este asunto, algunos testimonios mantiene una mirada distinta, señalando que esta renuncia del Ejecutivo debería interpretarse considerando la falta de politicas estatales dispuestas a invertir en la profesionalización de la enfermería, asi como las presiones que ejercen sectores médicos empresariales, lo que, dada su influencia en las instancias decisorias del Estado provincial continúan privilegiando sus ganancias atentando contra el desarrollo profesional y laboral del personal de enfermería que trabaja en su clínicas.

Consideraciones Finales:

La sanción de la Ley N° 24.004 constituyó un avance importante en el desarrollo de la enfermería argentina, aunque su impacto en la profesionalización en el territorio nacional fue abiertamente desigual. La multiplicidad de normas que imperan hasta la actualidad en la Argentina se traduce en fuertes asimetrías, conviviendo en algunas provincias distintas legislaciones que procuran de uno u otro modo el regular el ejercicio de esta ocupación. Como se ha procurado mostrar, en el caso de Córdoba la vigencia de la Ley provincial 6222 determinó distintos vacíos legales en la materia, predominando una mirada jerárquica que subordina al sector y claro está repercute desfavorablemente tanto a nivel de su desarrollo profesional como en sus condiciones laborales.

Esta compleja situación de vulnerabilidad a la que se viene sometiendo la enfermería cordobesa desde hace largas décadas no contemplándola como profesionales sanitarios, se profundizó durante la crisis Covid 19 de los años 2020 y 2021. Según se ha mostrado durante la emergencia sanitaria el imperio de la Ley 6222 continuó desjerarquizando el desempeño de la enfermería en Córdoba y propició una serie de prácticas ligadas a la reproducción de estereotipos de género y a la sobrecarga laboral, caracterizada por la suma de tareas y la intensificación de los ritmos de trabajo. En ese contexto, el gobierno provincial profundizó una política de contrataciones de corta duración, haciendo descansar la gestión de la crisis sobre el trabajo gratuito de enfermeros y enfermeras que debieron hacerse cargo del esfuerzo extra y no remunerado de capacitar a los recién llegados.

Este protagonismo que asumió la enfermería favoreció que se visibilice la profesión desde un lugar renovado de reconocimiento profesional. Sin embargo, no parece que esta valorización de su rol haya valido para que el gobierno decidiera promover mecanismos para jerarquizar a la enfermería como trabajo profesional de la salud. No obstante, si bien la persistencia de las penalidades que atraviesa esta actividad del cuidado -profundamente feminizada- acotaba sus márgenes de resistencia, durante la pandemia por Covid19 algunos representantes de la enfermería de Córdoba aprovecharon la visibilidad y reconocimiento social que vivía el colectivo, haciendo de ello una oportunidad política estratégica para reactualizar una agenda de exigencias clave. Después de tantas décadas de inacción estatal, la consecución de la Ley 10.780 no puede explicarse sin remitir a la aparición –o reaparición- de un conjunto de

enfermeras mujeres que supieron convertirse en sujetos políticos capaces de llamar la atención y exigir por sus derechos y movilizar las relaciones con el Estado para obtener "espacios, poder y recursos" (Faccia, 2015, pp. 323-324).

Puesto que al momento de la escritura de este artículo la ley 10780 aún no ha sido reglamentada, se está ante un proceso abierto que interpela la capacidad del colectivo para transitar la coyuntura creada por la pandemia, procurando construir una etapa favorable para su proceso de profesionalización. De hecho, a lo largo del trabajo se identificaron muchos logros en ese sentido, aunque también variados obstáculos y limitaciones a las aspiraciones de un sector que representa una de las "ocupaciones del cuidado" más ampliamente feminizadas y con más alto peso dentro de la estructura de empleo del sector salud en la Argentina y en Córdoba en particular. Sea cual sea el balance que pueda resultar del caso local, lo indiscutible es que, frente a la necesidad de resolver la situación de inequidad que caracteriza la vida laboral y profesional de la enfermería -la que expuso especialmente la crisis Covid19- la respuesta correcta comienza por valorar la potencia de las luchas colectivas de sus profesionales trabajadoras. Tal vez en ese sentido puede entenderse que la pandemia dejó una lección valiosa abriendo posibilidades para la construcción de una sociedad mejor.

Referencias bibliográficas:

Aspiazu, E. (2017). Las condiciones laborales de las y los enfermeros en Argentina: entre la profesionalización y la precariedad del cuidado en la salud, ***Trabajo y Sociedad,*** 28, 11-35. Recuperado de https://www.unse.edu.ar/trabajoysociedad/28%20DOSSIER%2002%20ASPIAZU%20ELIANA%20Enfermeras.pdf

Díaz Echenique, S.; Stimolo, M. y Caro, M. (2010). Satisfacción Laboral y Síndrome de Desgaste Laboral en Enfermeros de Hospitales Públicos Córdoba–Argentina. ***Medicina Seguridad del trabajo,*** 56 (218), 22-38. Recuperado de https://scielo.isciii.es/pdf/mesetra/v56n218/original2.pdf

Esquivel V. y Pereyra F. (2017). Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado en Argentina. Reflexiones en base al análisis de tres ocupaciones Seleccionadas. ***Trabajo y Sociedad,*** 28, 55-82. Recuperado de https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387349334004

Faccia, K. (2015). Continuidades y rupturas del proceso de profesionalización de la enfermería (1955-2011). En C. Biernat, J. Cerdá y K. Ramacciotti (dirs.) ***La salud pública y la enfermería en Argentina*** (pp. 315-342). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Ramacciotti, K. y Valobra, A. (2017). El dilema Nightingale: controversias sobre la profesionalización de la enfermería en Argentina 1949-1967. ***Dynamis***, 37 (2), 367-387.

Ramacciotti (2020). Proyecto PISAC COVID 19 Nro. 22**.** Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. Recuperado en: http://secretariadeinvestigacion.web.unq.edu.ar/convocatoria-pisac-covid-19-la-sociedad-argentina-en-la-postpandemia/

Reyna, J. E. (2 de abril de 2021). La Provincia incorporará 460 agentes más en el sector Salud para afrontar la segundaola. La Voz. Recuperado de https://lavoz.com.ar/ciudadanos/provincia-incorporara-460-agentes-mas-en-sector-salud-para-afrontar-segunda-ola

Rodríguez, M. L. y Aizenberg, L. (2019). Actores, procesos y visiones en la profesionalización de la enfermería universitaria en Córdoba, Argentina, 1956-1968. ***Trabajo y Comunicaciones,*** 49, 1-16. Recuperado de

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/80134/Versi%C3%B3n_en_PDF.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rodríguez, M. L. y Aizenberg, L. (2020). La conformación de la enfermería universitaria. en Córdoba en K. Ramacciotti ***Historias de la enfermería en Argentina: pasado y***

presente de una profesión (pp. 339-370). Buenos Aires: Edunpaz.

Serdarevich, U. (2017). "Legislación en enfermería. El sinuoso camino hacia la autonomía", ***Revista Colombiana de Enfermería,*** 14, 82 – 92. Recuperado en https://revistacolombianadeenfermeria.unbosque.edu.co/index.php/RCE/article/view/2030

Olaviaga, S., Iñarra, V. y Maceira, D. (2021). Talento humano, el recurso más crítico. Fundar. Recuperado de https://fund.ar/wp-content/uploads/2021/06/Talento-Humano-el-recurso-mas-critico-Fundar.pdf

OPS. Organización Panamericana de la Salud (2011). Argentina. En ***Serie Recursos Humanos para la Salud No. 56. Proyecto de Recursos Humanos para la Salud*** (pp.11-26). Washington, D. C: Área de Sistemas de Salud basados en la Atención Primaria de la Salud:

Regulación laboral y condiciones de trabajo del sector de enfermería de Mendoza durante la pandemia de Covid-19[1•]

Labor regulation and working conditions in the nursing sector in Mendoza during the Covid-19 pandemic

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61042

Virginia Mellado
https://orcid.org/0000-0002-5542-2206
CONICET
Universidad Nacional de Quilmes
virgimellado@hotmail.com
CABA, Argentina

Entregado: 05/06/2022
Aceptado: 11/10/2022

Resumen

El propósito principal del artículo es restituir los procesos de profesionalización del campo de la enfermería en la provincia de Mendoza, focalizando el análisis en la construcción los instrumentos de regulación de la actividad, y los efectos desiguales que provocaron en materia de salarios y condiciones laborales. El campo de la enfermería

1•La investigación ha sido financiada por el proyecto PISAC-Covid-19 N°0022, "La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la pospandemia del Covid-19 (Argentina, siglos XX y XIX). Directora: Karina Ramacciotti. La autora pertenece al nodo 12, radicado en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA) del CCT Mendoza.

se ha configurado históricamente a partir de tres categorías de personal: licenciados, técnicos y auxiliares en enfermería. Esta diversidad responde a la forma en que se estructuró el campo profesional, a partir del sedimento de una heterogeneidad de políticas sanitarias, los enfoques de los programas de formación y las prácticas resultantes. En adición, la investigación da cuenta de los efectos que tuvo la pandemia de Covid-19 sobre la enfermería, a partir de la visibilización de sus demandas. Desde un enfoque teórico inscripto en el campo de la sociología de las profesiones, se ha trabajado con metodologías cuantitativas y cualitativas, y se han utilizado una gama variada de fuentes entre las que se destaca la normativa nacional y provincial, las estadísticas nacionales y provinciales, la prensa, los resultados de una encuesta realizada en el marco del proyecto colectivo y entrevistas en profundidad a enfermeras y actores clave del sistema sanitario provincial.

Palabras clave: regulación, enfermería, pandemia de Covid-19, Mendoza

Abstract

The main purpose of the article is to restitute the processes of professionalisation of the nursing field in the province of Mendoza, focusing the analysis on the construction of the instruments of regulation of the activity, and the unequal effects they caused in terms of salaries and working conditions. The field of nursing has historically been configured on the basis of three categories of personnel: graduates, technicians and auxiliary nurses. This diversity responds to the way in which the professional field was structured, from the sediment of a heterogeneity of health policies, the approaches of the training programmes and the resulting practices. In addition, the research also shows the effects that the Covid-19 pandemic had on nursing, through the visibility of its demands. From a theoretical approach within the field of the sociology of professions, we have worked with quantitative and qualitative methodologies, using a wide range of sources, including national and provincial regulations, national and provincial statistics, the press, the results of a survey carried out as part of the collective project, and in-depth interviews with nurses and key actors in the provincial health system.

Key words: regulation, nursing, Covid-19 pandemic, Mendoza

creative commons

1. Introducción

El 12 de mayo de 2020, la celebración del día del enfermero tuvo una connotación particular. La pandemia del Covid-19 permitió visualizar la actividad de estos profesionales de la salud que cotidianamente trabajan en hospitales y centros públicos y privados, y puso de relieve el rol clave que juegan en el sistema de salud argentino. En ocasión del 200 aniversario del natalicio de Florence Nightingale, los diarios reprodujeron testimonios de estos enfermeros, que indicaban que "somos la columna vertebral del sistema de salud", a la vez que señalaban las condiciones en las que trabajaban, en algunos casos extremas, el compromiso con la actividad, y los miedos a ejercer esta profesión en un contexto excepcional: "la importancia de los enfermeros la estamos viendo. Nuestros compañeros están por todos lados en todo el mundo porque el que es enfermero tiene una entrega total".[2]

El reconocimiento de la profesión de los enfermeros, y del rol que tuvieron en la pandemia de Covid-19 constituyó un puntapié inicial para interrogarnos sobre las condiciones de trabajo de este grupo profesional y las herramientas legales de regulación de la actividad. Por ello, el objetivo principal del artículo es contribuir al estudio de los procesos de profesionalización de la enfermería en un espacio subnacional, haciendo hincapié en el análisis de los instrumentos de regulación de la actividad.[3] En efecto, la investigación se inscribe en el campo de la sociología de las profesiones (Demazières y Gadea, 2009) y dialoga con el conjunto de estudios que han examinado la constitución histórica del campo de la enfermería en Argentina y en las provincias (Ramacciotti y Valobra, 2010; 2017; Hirschegger, 2016; Ramacciotti, 2020), al igual que con aquellos trabajos que han prestado atención a las formas regulatorias de las actividades laborales en distintas profesiones (Ramacciotti, 2019).

El campo de la enfermería se ha configurado a partir de tres categorías de personal: licenciados en enfermería, técnicos y auxiliares de enfermería. Esta diversidad responde al atribulado proceso de profesionalización, vinculado con las distintas políticas sanitarias, los enfoques de los programas de formación y las prácticas resultantes (Heredia et al, 2011). En particular, el trabajo examina los instrumentos que han regulado el campo de la enfermería en Mendoza en las últimas décadas, los conflictos que ha traído aparejado la mayor especialización de enfermeros y enfermeras, y las desigualdades que han generado en torno a las condiciones de

2 Diario Los Andes, 12 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.losandes.com.ar/en-el-frente-de-la-pandemia-los-enfermeros-celebran-su-dia/ (Fecha de consulta: 13 de junio de 2020).

3 La profesionalización hace referencia aquí al proceso por el cual los enfermeros y enfermeras se constituyeron como grupo sociopro-fesional autónomo dentro del sistema sanitario, en interlocución con otros actores estatales y societales. En este proceso fue clave la construcción de instancias de formación y legitimación y el reconocimiento de saberes y prácticas específicas (Belmartino 2010; Soprano, 2014).

trabajo y al salario en el espacio provincial. Asimismo, la investigación procura ponderar los efectos que tuvo la pandemia de Covid-19 sobre sobre esta normativa de regulación, y el impacto de la mayor visibilización de las problemáticas vinculadas a la enfermería sobre la autonomización del campo.

La estrategia metodológica adoptada en este estudio mixtura herramientas cuantitativas y cualitativas. Se ha trabajado, por un lado, con los registros públicos del Ministerio de Salud de Mendoza y las estadísticas construidas por el gobierno para restituir la fisonomía del sistema de salud provincial y ponderar peso de los enfermeros y enfermeras en él. También se ha utilizado una encuesta realizada por el equipo de investigación para analizar las condiciones de trabajo durante la pandemia de Covid-19 de licenciados, técnicos y auxiliares de enfermería.[4] En cuanto a las estrategias de orden cualitativo, se han realizado entrevistas en profundidad a licenciados, técnicos y auxiliares de enfermería, al igual que a informantes clave. Esta información subjetiva se ha confrontado con el análisis de normativa y fuentes históricas, como la prensa[5] y las fuentes sindicales. Todos este material empírico ha servido para dar cuenta de los cambios en las formas regulatorias de la profesión y los procesos de desigualdad que engendraron. El argumento se desarrolla a lo largo de dos apartados: el primero analiza el proceso de profesionalización de la enfermería en Mendoza antes de la pandemia de Covid-19, y en el segundo estudia los cambios que trajo aparejada la pandemia sobre la actividad, haciendo hincapié en las herramientas de regulación.

1. El sector de la enfermería en Mendoza y sus instrumentos de regulación

Los estudios pioneros del campo de la enfermería pusieron de relieve que esta profesión "no nació sino que se constituyó como femenina" (Wainerman, Binstock, 1994; Ramacciotti y Valobra, 2017). En efecto, de acuerdo a estas investigaciones, durante la primera década del siglo XX, los hospitales porteños exhibían un elevado índice de masculinidad. Y fue a partir de 1912 que la profesión comenzó su proceso de feminización, especialmente cuando Cecilia Grierson[6] se constituyó en la vocera de esta actividad (Ramacciotti y Valobra, 2017). Este proceso de profesionalización

4 Encuesta realizada en el marco del proyecto PISAC-Covid-19 N°0022, "La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la pospandemia del Covid-19 (Argentina, siglos XX y XIX). Directora: Karina Ramacciotti.

5 En el caso de la prensa, se hizo un barrido por las principales publicaciones de Mendoza. Se privilegió el Diario Los Andes, por ser matutino de mayor tirada y también el más antiguo de la provincia.

6 Cecilia Grierson fue la primera graduada en medicina de la Universidad de Buenos Aires (1889). Tal como indica Karina Ramacciotti, tuvo un rol muy importante en la modernización del cuidado sanitario, ya que antes de obtener su diploma, organizó una serie de cursos de cuidado para enfermos y sobre primeros auxilios. Estos cursos fueron el inicio de la Escuela de Enfermeras, Enfermeros y Masajistas de la Ciudad de Buenos Aires (Ramacciotti, 2020).

creative commons

y feminización tuvo otro hito importante durante la década de 1940 y 1950 como consecuencia de la centralización, expansión y jerarquización de la salud pública bajo el peronismo (Ramacciotti y Valobra, 2010; Hirschegger, 2016; Ramacciotti, 2020). Sin embargo, el campo de la salud se estructuró de modo jerárquico, donde las enfermeras ocuparon un escalafón secundario, especialmente porque sus actividades eran entendidas como subalternas a la medicina. Esta desigualdad impactó sobre los procesos de profesionalización de la enfermería y tuvo consecuencias sobre su "enaltecimiento salarial" (Ramacciotti y Valobra, 2017). En efecto, en 1967 la legislación nacional reguló el ejercicio de la medicina y la odontología y definió las actividades de enfermería como "auxiliares" del médico u odontólogo. La normativa estipulaba que debían limitar su actividad a la "colaboración con el profesional responsable, sea en la asistencia o recuperación de enfermos, sea en la preservación de la salud de los sanos" (Ramacciotti y Valobra, 2017).

La estructuración jerárquica del campo de la salud en Argentina tuvo consecuencias duraderas sobre la autonomización de la enfermería respecto a otras profesiones de la salud. En efecto, las regulaciones sobre la actividad son tardías si se las compara con la legislación de otras profesiones y aún en la actualidad existen diferendos importantes sobre las condiciones de trabajo y el reconocimiento salarial por sus actividades. De acuerdo a una de las autoridades del Departamento Provincial de Enfermería de Mendoza, la enfermería viene arrastrando estos problemas desde el momento de su constitución del campo de la salud, traducidos en la disparidad de instrumentos de regulación que establecen criterios de trabajo y de inequitativos salarios para cumplir iguales funciones. En palabras de una de las responsables,

> "Nosotros decimos que si bien la enfermería es antigua, empezó con el cuidado de la mujer en su hogar, como profesión es una profesión joven, desde el punto de vista de todo lo que son los lineamientos que hacen a las normativas, a las leyes, a las reglamentaciones. (...) La dependencia que enfermería ha tenido con otras profesiones, sobre todo con la parte médica, ha hecho que sea difícil quitarles o sacarles ese control, específicamente a la parte médica. Porque una vez que la enfermería se ha ido formando, que ya se recibe de distintos espacios, ya sea nivel terciario, universidades, hemos ido logrando autonomía y entonces estamos viendo esa necesidad de que se la reconozca a la enfermería como una profesión autónoma, con su propia normativa y con su propio hacer, que no tiene que ver con otras profesiones".[7]

Un hito muy importante en el proceso de autonomización de la enfermería fue

7 Entrevista a una de las autoridades del Departamento de Enfermería del Gobierno de Mendoza. Agosto de 2021.

la sanción de la ley 24.004 en 1991 y el decreto reglamentario 2497 de 1993, que la reconoce como una profesión y "otorga a los enfermeros el derecho del ejercicio libre y autónomo" (Heredia et al. 2011). Sin embargo, esta ley, dada la configuración federal del país, tiene incumbencia solamente entre las instituciones de carácter nacional. Si bien el dispositivo legal "invita" a las provincias a adherir al régimen nacional, muchas de ellas dictaron sus propias normativas: la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, Chaco y Chubut adhirieron a la ley 24.004, mientras que Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán regularon las actividades de la enfermería a través de sus propias leyes (Heredia et al., 2011). Este gran abanico de normativas que regulan la profesión acentuó las disparidades entre los sistemas de salud subnacionales. En ese sentido, esta heterogeneidad legal constituye un nuevo capítulo en torno al ordenamiento legislativo en materia laboral (Lobato y Suriano, 2014; Palacio, 2020), ya que el régimen federal ha llevado a que se produzca una abundante legislación nacional y provincial, lo que acentúa las desigualdades entre regiones del país.

En el caso de Mendoza, durante el año 2000, la legislatura de la provincia sancionó la ley de ejercicio 6838 y su decreto reglamentario que tenía por objetivo reglamentar la profesión de enfermería, autonomizándola del campo de la medicina. Este dispositivo jurídico delimitaba las actividades y prácticas que se circunscribían a la profesión, entre las que se encontraban la "promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud humana" y estipulaba que para ejercer profesionalmente era necesario obtener la "matrícula habilitante". Los enfermeros y enfermeras podían matricularse si contaban con el título de enfermero, que comprendía a los licenciados u "otros títulos de grado superiores expedidos por universidades o escuelas superiores, estatales o privadas, reconocidos por los organismos nacionales competentes". También podían hacerlo los "auxiliares" de enfermería, siempre y cuando poseyeran un "certificado habilitante" de un organismo estatal o privado y legalizado por organismos nacionales competentes, o se encontraran matriculados antes de 1960. La ley también prevé la creación de un consejo deontológico destinado a "velar para que el ejercicio de la profesión se cumpla dentro de las normas éticas y legales", al igual que define las autoridades de aplicación, las sanciones, las disposiciones generales y transitorias, entre otros aspectos.[8] La ley 6836 fue reglamentada a partir del decreto 1.805 de setiembre de 2001, donde se precisa el alcance de algunas disposiciones.[9] Años más tarde se interpretó la sanción de esta normativa como una importante

8 Ley 6836/2000 Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6836-123456789-0abc-defg-638-6000mvor-pyel/actualizacion (Fecha de consulta: 2 de junio de 2022)

9 Decreto 1805/2001 disponiblehttps://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/boletin.old/20011106-26523-normas.pdf (Fecha de consulta: 2 de junio de 2022)

conquista: "contar en la provincia de Mendoza con un marco legislativo propio, a diferencia de otras provincias de la República Argentina que aún deben adherir a la ley nacional de Enfermería N° 24.004 del año 1991, fue un gran logro que permitió regular la profesión y jerarquizar la prestación del cuidado enfermero centrado en las necesidades de la comunidad."[10]

El escalafón de los enfermeros estaba regulado a través de la ley 5.465 que se sancionó en 1989. Allí se establecían las categorías para el personal de enfermería y técnico asistencial, y de los profesionales asistencial y sanitario, y se los agrupaba junto con otras profesiones administrativas. Este escalafón incluía a los profesionales que poseían títulos universitarios cuyos planes de estudio eran de cinco o más años, y regulaba tanto la carga horaria como el sueldo recibido. Sin embargo, los conflictos se iniciaron en 2015, cuando el gobierno de la provincia de Mendoza reglamentó la ley 7.759 e incluyó a los licenciados en enfermería en este convenio colectivo de trabajo. La misma estaba destinada a regular "el régimen de carrera de aquellos profesionales universitarios con ley de carrera que realicen actividades vinculadas con la salud humana y que prestan servicios remunerados en el ámbito de la Administración Pública provincial", en organismos centralizados o descentralizados y autárquicos. De acuerdo a la normativa, entre las profesiones comprendidas en este régimen se incluía a: "médicos, odontólogos, bioquímicos, obstetras, dietistas/ nutricionistas, farmacéuticos, kinesiólogos, fisioterapeutas, psicopedagogos, psicólogos, fonoaudiólogos, trabajadores sociales, veterinarios y licenciados en enfermería."[11] Este nuevo convenio entró en contradicción con el anterior, ya que las nuevas incorporaciones se hicieron bajo este nuevo régimen, generando marcadas desigualdades entre los profesionales.

Es por ello que los conflictos se iniciaron en 2016, cuando un grupo de licenciados en enfermería logró acceder al régimen 27 a través de concursos públicos, junto a un conjunto de profesionales de la salud, pero otros quedaron relegados en el 15. La conflictividad social fue en aumento, ya que un número importante de licenciados no habían logrado cambiar de régimen con el paso del tiempo. En julio de 2019, los licenciados en enfermería organizaron un paro y movilización para reclamar por sus condiciones de trabajo, especialmente porque la disparidad de legislación en torno a la regulación del trabajo había traído aparejado importantes desigualdades. De acuerdo a la prensa, el eje del conflicto, dominado de un lado por el gremio de los profesionales de la salud (AMPROS) y del otro por el gobierno de Mendoza, se estructuraba alrededor del problema de las inequidades de sueldo y carga horaria

10 https://www.legislaturamendoza.gov.ar/pdf/0000070006-2017-09-18-10-48-51.pdf

11Ibid.

entre los licenciados de enfermería.[12] En efecto, el reclamo estaba motivado por "la situación de 272 licenciados en enfermería que trabajan en el sistema de salud pública y que se encuentran contemplados en el régimen 15 (de profesionales), con mayor carga horaria y menor sueldo."[13]

De acuerdo a la visión del sindicato AMPROS, "la lucha por el pase de los Licenciados en Enfermería comenzó 2015, cuando el Gobierno de Mendoza comenzó a discriminar a los trabajadores que se capacitaron, lograron su título y lo ejercen cada día en sus lugares de trabajo".[14] El argumento utilizado por el gremio es que estos trabajadores generalmente realizan sus labores en centro de salud alejados de los cascos urbanos, atendiendo a poblaciones vulnerables y con horarios que sobrepasan los regidos por los convenios colectivos de trabajo. Las autoridades del sindicato manifestaron que "esta es una batalla más que hemos librado para la lograr que los Licenciados en Enfermería sean reconocidos como profesionales de la salud, ya que tienen título de grado y matrícula". De allí que la tarea del gremio consistía en equiparar la situación de los licenciados en enfermería al de otras profesiones de la salud, ya que ellos "tienen antigüedad dentro del Estado, cargo y ejercen como profesionales de la salud. Por tanto no existe un concurso para cambio de régimen, es algo que debería darse de manera automática, como pasaba hasta 2015". Por ello, mientras desde el sindicato solicitaban el pase "automático" hacia el régimen 27, el gobierno sostenía que no se podía hacer ese tipo de nombramiento, sino a través de concursos públicos. El argumento del oficialismo era que no se podía trasladar a todos los "profesionales" a la categoría de "licenciados", ya que se generaría un déficit de trabajadores.

De acuerdo a los datos vertidos en la prensa, en 2019, el sistema público contaba con 4.096 enfermeros que cumplían con sus funciones, pero que estas tareas no se diferencian de acuerdo al régimen en el que están incluidos. Sin embargo, la diferencia se encontraba en la carga horaria y en el sueldo recibido: mientras los licenciados que están incluidos en el régimen 27 tenían una carga horaria de 24 horas semanales y el sueldo básico ascendía en 2019 a 47.000 pesos, quienes están registrados en el régimen 15 tenían una carga horaria de 40 horas semanales y un sueldo básico de alrededor de 37.000 pesos. Los enfermeros incluidos en el régimen 27 eran alrededor de 1200, lo que representa aproximadamente el 30% del total. Por el contrario, 2.896 estaban incluidos en el régimen 15: de ellos, 2.466 eran enfermeros profesionales

12La Asociación Mendocina de profesionales de la Salud (AMPROS) obtuvo la personería gremial en 2007. La gravitación de la asociación fue en aumento desde 2007, cuando la ley 7759 que homologó el Convenio Colectivo de Trabajo, reconoció al gremio como titular en la negociación colectiva, desplazando a los círculos médicos por detentar una mayor representación del sector trabajador (Molina, 2018).

13 Diario Los Andes, 31 de julio de 2019. Disponible en: https://www.losandes.com.ar/de-cada-10-enfermeros-solo-3-estan-en-el-regimen-mas-alto/ (Fecha de consulta: 2 de junio de 2022)

14 Portal AMPROS, sitio oficial de la Asociación Mendocina de Profesionales de la Salud. https://www.ampros.org.ar/A4815_masiva-marcha-en-apoyo-a-los-licenciados-en-enfermeria-no-reconocidos-por-el-gobierno

(que representan cerca del 60% del total) y 430 eran auxiliares de enfermería.[15]

Fotografías del paro y movilización de enfermeras y enfermeros para solicitar un cambio de régimen, 30 de julio de 2019

Fuente: **Diario Los Andes**

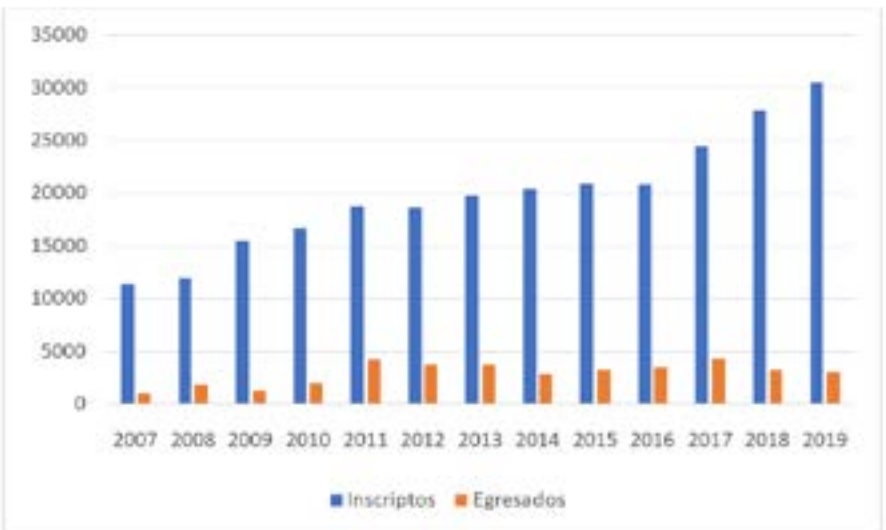
La posición que defendía el sindicato AMPROS era que si bien había tres tipos de concursos (para ingreso, traslados y jerarquizaciones), "no está estipulado que se deba llamar a concurso para la recategorización (...) eso se ha hecho de forma automática. Hoy están trabajando juntos enfermeros que hacen la misma tarea, pero uno cobra menos que el otro". Para el gobierno, en cambio, "la recategorización automática no está prevista en ningún lado, y nunca se hablado algo así en esta gestión".

La conflictividad sobre la disparidad de regímenes de regulación puso de relieve la creciente titulación de los enfermeros y enfermeras, y la presión fiscal que generan sobre el presupuesto de salud provincial, que los contabiliza como trabajadores administrativos. En efecto, el caso de Mendoza atestigua una importante profesionalización de la planta de enfermeros y enfermeras en los últimos años, visualizado en el aumento de licenciadas y licenciados. Desde fines de la década de 1990 se implementaron programas y trayectos de profesionalización de auxiliares de enfermería, a lo que se sumó la diversificada oferta universitaria y no universitaria, extendida por todo el territorio provincial (Hirschegger, 2022). Esta oferta educativa posibilitó que el reclutamiento de nuevos enfermeros y enfermeras se alcanzara en zonas rurales, semirurales o alejadas de grandes centros urbanos, lo que reforzó el perfil sociológico de estos profesionales provenientes de sectores populares con escasa socialización urbana (Giai y Franco, 2021; Hirschegger, 2022). La extendida red de espacios de formación universitarios y no universitarios, la implementación de ciertos programas nacionales como el Programa Nacional de Formación de

15 Ibidem.

Enfermería (PRONAFE) colaboraron para que las inscripciones de fueran en aumento, incentivadas por la rápida salida laboral. En efecto, las tasas de inscriptos en las carreras de enfermería venían en un constante aumento antes de la pandemia: si bien no se cuenta con la evolución de datos desagregados por provincia, la progresión nacional exhibe que hay un crecimiento sostenido de inscriptos en las carreras de enfermería. El siguiente gráfico muestra esta evolución en el total del país. En el caso de Mendoza, durante 2019, la cantidad de personas que cursaban estos estudios ascendió a 283 en establecimientos públicos y a 393 en establecimientos privados, mientras que egresaron 196 enfermeros de establecimientos públicos y 90 de establecimientos privados.[16]

Gráfico 1.a: Cantidad de inscriptos y egresados de enfermería. Total del país



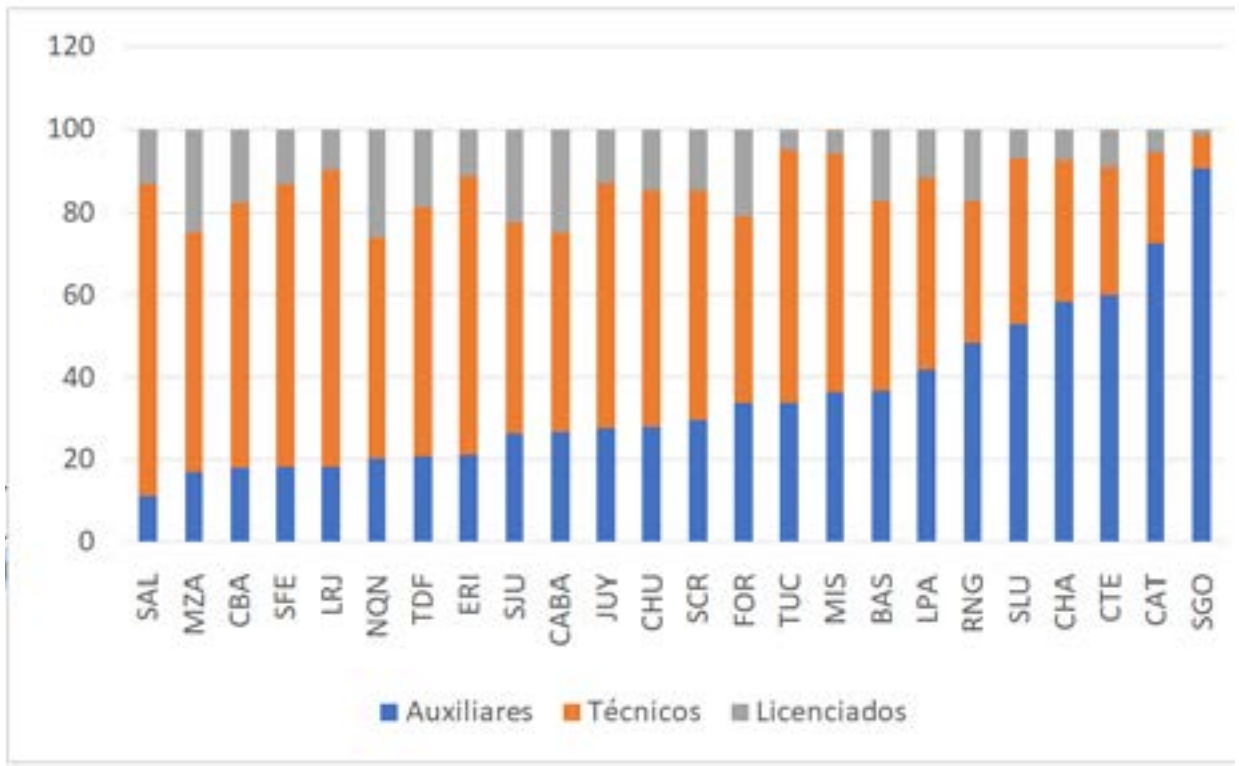
Fuente: elaboración propia en base al Documento Estado de situación de la formación y el ejercicio profesional de Enfermería en la Argentina, Ministerio de Salud.

En 2019 Mendoza contaba con 8.613 enfermeros y enfermeras que trabajaban en el ámbito público y privado: de ellos 2.134 eran licenciados, 5.016 eran técnicos y solo 1.463 eran auxiliares. Mendoza, al igual que Salta, Córdoba y Santa Fe exhibe un importante proceso de profesionalización de la planta de enfermeros. El siguiente gráfico muestra la proporción de auxiliares, técnicos y licenciados de todas las provincias argentinas.

16 Documento Estado de situación de la formación y el ejercicio profesional de Enfermería en la Argentina, Ministerio de Salud.

Gráfico 1.b: Porcentaje de auxiliares, técnicos y licenciados en enfermería según provincia

Fuente: elaboración propia en base al Documento Estado de situación de la formación y el ejercicio profesional de Enfermería en la Argentina, Ministerio de Salud.



Estos datos agregativos son confirmados por las autoridades provinciales. De acuerdo a la perspectiva del Departamento Provincial de Enfermería, "Mendoza es la provincia que tiene más personal calificado. Somos uno de los grupos que ya no tiene auxiliares, y los pocos que quedan no realizan tareas directas porque la ley así no lo permite". Ellos realizan "tareas de consultor externo, se encuentran en la parte administrativa. No tienen responsabilidad legal, por eso no tienen contacto con los pacientes...". La última corte fue en el año 2012 "porque a esos auxiliares se les dio 2 años más para que estudiaran y se formaran en enfermería".[17] Esa fuerte profesionalización, evidenciada por el bajo porcentaje relativo de auxiliares respecto de otras provincias, y la importancia de los licenciados respecto de otras regiones del país, también se percibió en el cambio de perfil de los enfermeros y enfermeras ya que

17 Entrevista a una de las autoridades del Departamento de Enfermería del Gobierno de Mendoza. Agosto de 2021.

muchos de ellos eligen esta carrera por su salida laboral. De acuerdo a la entrevista realizada a una referente clave, hace algunos años quienes estudiaron enfermería "eran mayoritariamente mujeres que ya habían criado a sus hijos". Sin embargo, en los últimos años se ha percibido un cambio de perfil, ya que son los jóvenes los que deciden realizar estudios de enfermería. Pero este mayor perfeccionamiento no se tradujo en una mejora automática de las condiciones laborales, tal como demuestra el reclamo y la movilización que analizamos. La principal disputa de los enfermeros era igualar sueldos y carga horaria en relación al desempeño de iguales funciones.

2. El impacto de la pandemia de Covid-19 sobre las condiciones de trabajo de enfermeras y enfermeros

Al momento de iniciarse la pandemia de Covid-19, los enfermeros no habían logrado resolver el conflicto que los involucraba en torno a las disparidades vinculadas con los instrumentos de regulación de sus actividades. La declaración de las medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) el 20 de marzo de 2020 colocó a este grupo profesional al frente de la pandemia, constituyendo un eslabón indispensable dentro del sistema sanitario (Federico, et al, 2021; Gonzalo, et al, 2021, Hirschegger, 2022). El gobierno de Mendoza se acopló a las medidas nacionales, aunque la situación de la provincia no revestía la gravedad de los grandes centros metropolitanos. Las primeras medidas que se establecieron fue el cierre de las fronteras con otras provincias y con el vecino país Chile y el ministerio de salud provincial llevó adelante el seguimiento de los contactos estrechos. Asimismo, los esfuerzos gubernamentales estuvieron dados en fortalecer la infraestructura hospitalaria, a través de la inauguración de "hospitales de campaña,[18] y de reestructurar la atención para evitar situaciones de colapso del sistema sanitario provincial, al igual que se intentaron realizar testeos masivos y el seguimiento de casos (Mellado y Trenta, 2020). Las autoridades del ministerio de salud de Mendoza informaron que el sistema sanitario de la provincia contaba con 4000 camas, de las cuales 2800 pertenecían al sector público. Sin embargo, solo el 10% disponía de respiradores.[19]

La emergencia sanitaria colocó en el centro de la opinión pública al sistema de salud, lo que condujo a que los sindicatos que nuclean estas actividades elevaran reclamos frente a la situación precaria de los trabajadores de la salud, quienes rápidamente se vieron sobrecargados de trabajo. Tal fue el caso de AMPROS, cuyas peticiones al inicio

18 Diario MDZ, 15 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.mdzol.com/politica/2020/5/15/asi-es-el-hospital-de-campana-movil-que-inauguro-rodolfo-suarez-79446.html (Fecha de consulta: 13 de junio de 2022).

19 Diario Uno, 4 de abril de 2020 https://www.diariouno.com.ar/sociedad/coronavirus-prepara-mendoza-evitar-colapso-sistema-sanitario-04042020_4IQxoR8hs (Fecha de consulta: 13 de junio de 2022).

de la pandemia se volvieron "urgentes": entre ellas se destacaban "la situación laboral de los profesionales mayores de 60 años con patologías preexistentes, la precariedad laboral de prestadores y contratados, que son en su mayoría quienes atienden las guardias de los principales centros asistenciales y la falta de insumos que eviten la propagación del Covid-19 en toda la provincia."[20] En efecto, los diarios se hicieron eco de los testimonios de estos profesionales, que ponían de relieve las condiciones precarias de trabajo: una enfermera del hospital Notti manifestaba, por ejemplo, que al inicio de la pandemia, muchos enfermeros y personal de salud revestían la categoría de "prestadores", es decir, eran personas que facturan a través de un monotributo, por lo que no gozan de vacaciones ni aguinaldo, y ganaban alrededor de 25.000 pesos por mes. También, los enfermeros denunciaban la falta de insumos, que ponían en peligro sus vidas y las de sus próximos. Por ejemplo, una enfermera declaraba en la prensa: "cuando veo cómo trabajan los enfermeros que enfrentan el coronavirus en otras partes del mundo, siento ganas de llorar. Nuestros compañeros que se encargan de los casos sospechosos ni siquiera tienen botas especiales para ingresar a las habitaciones".[21]

El primer caso positivo de COVID-19 en el Gran Mendoza se registró el 21 de marzo de 2020. Desde esa fecha y hasta el mes mayo, los reportes diarios arrojaron casos de contagio pero en una magnitud controlada, lo que permitió fortalecer la infraestructura sanitaria y el abastecimiento de insumos. Los primeros casos positivos se vincularon con personas que habían realizado estadías en el exterior o que trabajaban en el rubro vinculado con el traslado de mercadería. Durante el mes de mayo hubo varias jornadas sin casos, situación que se extendió hasta la primera semana de junio, momento en que Mendoza reportaba menos de 100 casos acumulados. Dada esta situación, el gobierno provincial fue uno de los principales promotores de la apertura de las actividades económicas y sociales. Ya en la segunda quincena de mayo, habilitó las reuniones familiares y la apertura de restaurantes, bares y cafés bajo protocolos específicos. El 12 de junio se produjo un rebrote a partir del conocido caso "98" que fue uno de los primeros que generó circulación comunitaria,[22] pero la situación fue igualmente controlada -hasta mediados de julio se registraba, en general, un número inferior a los 15 casos diarios-. Desde esa fecha los casos comenzaron a aumentar sostenidamente: a fines de julio se contabilizaron 1000 infectados, acelerando la

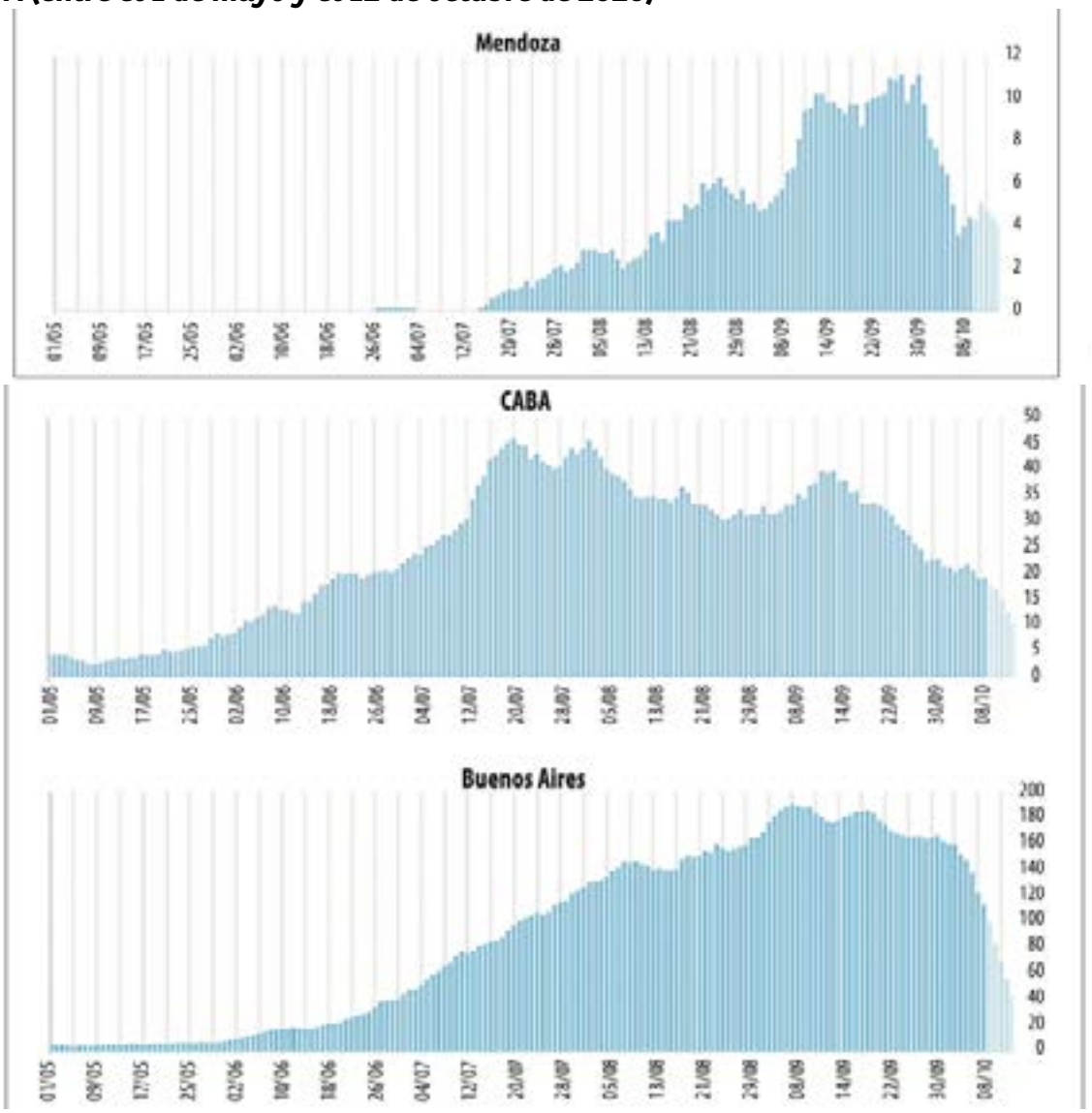
20 Diario Los Andes, 17 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.losandes.com.ar/solicitan-mas-proteccion-para-profesionales-de-la-salud-mayores-de-60-anos/ (Fecha de consulta: 7 de junio de 2022).

21 Diario MDZ, 12 de abril de 2020. Disponible en: https://www.mdzol.com/sociedad/2020/4/12/trabajadores-de-la-salud-en-mendoza-jugarse-la-vida-por-16000-71792.html (Fecha de consulta: 8 de junio de 2022).

22 Diario Los Andes, 12 de junio de 2020. Disponible en: https://www.losandes.com.ar/sociedad/caso-98-de-coronavirus-en-mendoza-el-hombre-trabaja-en-una-bodega-pero-no-es-transportista/ (Fecha de consulta: 7 de junio de 2022).

curva de contagios.[23] El empeoramiento de la situación sanitaria, que se produjo a un ritmo diferente de Capital y Gran Buenos Aires, provocó malestar entre médicos y enfermeros. Como se observa en el gráfico c, entre septiembre y principios de noviembre aumentó sostenidamente el número de muertes, lo que señaló el pico de la primera ola (Mellado et al, 2022).

Gráfico 1.c: Número de muertos por Covid-19 en la provincia de Mendoza, Buenos Aires y CABA (entre el 1 de mayo y el 12 de octubre de 2020)



Fuente: **Covidstats, a patir de los datos del Ministerio de Salud de la Nación**

23 Diario Los Andes, 29 de julio de 2020. Disponible en: https://www.losandes.com.ar/sociedad/covid-19-con-mas-de-mil-casos-en-mendoza-se-evalua-la-disponibilidad-de-camas-en-hospitales/ (Fecha de consulta: 7 de junio de 2022).

creative commons

El empeoramiento de la situación sanitaria en la provincia condujo a un recrudecimiento de la conflictividad entre los trabajadores de la salud, especialmente entre enfermeros: si bien en junio el gobierno provincial anunció el pase a planta interina de 2100 prestadores,[24] que se realizaría de forma gradual en la categoría inicial, los trabajadores de los hospitales públicos reclamaron por los contagios masivos y sus condiciones laborales. En julio de 2020, momento en que los casos de Covid se dispararon en la provincia, hubo contagios en el Hospital Perrupato de San Martín, en el hospital Español y en el hospital Notti, a los que se sumaron los contagios masivos del hospital Laggomaggiore. Entre las causas atribuidas a la afección del personal se señalaba el "pluriempleo", ya que como advierte la prensa, los "trabajadores que se desempeñan en varios centros de atención de la salud" constituyen "un riesgo en tanto podrían trasladar el virus. Tal situación se asocia a los bajos salarios y la precarización laboral en que se encuentra un segmento de estos trabajadores, tal cual viene reclamando el sector gremial". Otro factor que señalaban los trabajadores y los gremios de la salud era la "falta de limpieza", y solicitaron ante las autoridades mayores dotaciones para asegurar la higiene constantemente. También se reclamó por turnos y horarios rotativos para evitar contagios masivos y asegurar los servicios. El diario Los Andes indicaba que "la rotación de equipos de trabajo con actividad presencial de 14 días y 14 días fuera es una de las medidas sugeridas para evitar el contagio masivo y ante infecciones seguir contando con equipos que puedan sostener los servicios. Sin embargo, en muchos lugares no se ha cumplido. Trabajadores del hospital Lagomaggiore, por dar un ejemplo, relataron que algunos jefes de servicio lo habían implementado pero luego desde la dirección se les solicitó que, dadas la circunstancias, tuvieran trabajo presencial 100%".[25] Los reclamos del personal de salud se multiplicaron: una enfermera del hospital Central que se desempeña en el sector de unidad coronaria señaló que "somos muchas las contagiadas y aisladas en el lugar. No tenemos equipamiento de protección suficientes, no se respeta el esquema de trabajo. Creen que es porque no queremos trabajar, pero era para cuidarnos".[26] Uno de los momentos más álgidos fue la muerte de enfermeras y enfermeros en la prestación de servicios: entre agosto y setiembre se registró la muerte de cuatro enfermeras en Mendoza, lo que visibilizó los riesgos a los que estaban expuestas las

24 Diario MDZ, 2 de junio de 2020. Disponible en: http://adm.mdzol.com/politica/2020/6/2/tras-una-larga-pelea-el-gobierno-solucio-no-un-historico-conflicto-con-ampros-83097.html (Fecha de consulta: 13 de junio de 2022).

25 Diario Los Andes, 9 de julio de 2020. Disponible en: https://www.losandes.com.ar/sociedad/preocupa-el-crecimiento-de-trabajado-res-de-la-salud-contagiados-denuncian-falta-de-limpieza-y-protocolos-pocos-claros/ (Fecha de consulta: 13 de junio de 2022)

26 Diario Los Andes, 1 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.losandes.com.ar/sociedad/segun-atsa-hay-al-menos-14-enfer-meros-con-coronavirus-y-por-eso-piden-hisopados-masivos/ (Fecha de consulta: 13 de junio de 2022).

profesionales.[27] A fines de setiembre de 2020, se contabilizaron 475 trabajadores de la salud contagiados de Covid-19, que de acuerdo a la estimación realizada por el Ministerio de Salud de la provincia, representaban el 3,4% del personal. De ellos, 274 eran enfermeros, de los cuales 4 fallecieron.[28]

La presión ejercida sobre el sistema sanitario por el aumento de casos, y em miedo a la muerte de trabajadores de la salud, se observó también en las experiencias vividas de los enfermeros y enfermeras. La pandemia de Covid-19 condujo a un empeoramiento de las condiciones laborales, ya que se ampliaron las horas de trabajo, se redujeron descansos, había un importante temor al contagio, entre otras variables. De acuerdo a una encuesta realizada por el equipo de investigación, el 94% de las enfermeras y enfermeros de Mendoza indicó que la pandemia hizo aumentar su ritmo de trabajo y el 89% consignó que se redujeron sus tiempos de descanso. En especial, el 65% apuntó que se redujeron los francos semanales, mientras que el 44% pudo tomarse vacaciones recién en enero de 2021, momento en que los casos de Covid-19 descendieron en la provincia. También el 83% señaló que con la pandemia se incorporaron actividades que antes no realizaban, como la limpieza u atención en otras zonas en las que habían sido designadas. Por otro lado, el 72% indicó que sintió "ocasionalmente" frustración o depresión en su trabajo y el 22,2% lo sintió "frecuentemente".[29]

Estas percepciones fueron confirmadas a través de las entrevistas en profundidad realizadas a licenciados, técnicos y auxiliares en enfermería. Tal fue el caso de una licenciada en enfermería que trabaja en un hospital en la zona del Valle de Uco, quien desempeña una posición jerárquica en su institución. Su relato deja entrever que la carga horaria que estipula el convenio colectivo de trabajo no necesariamente se cumple en la práctica, especialmente a partir de la situación de excepción provocada por la pandemia. En sus palabras: "el horario que yo tengo que cumplir, por ser licenciada en Enfermería, son seis horas diarias. (...) Entonces mi horario de trabajo es normalmente, de 7 a 13, lo que debería ser, pero realmente no lo cumplen, y más ahora en esta época de pandemia menos, o sea que normalmente trabajo de 7 a 14 o de 7 a 15 dependiendo de las necesidades del hospital".[30]

27 Diario Uno, 19 de setiembre de 2020. Disponible en: https://www.diariouno.com.ar/sociedad/fallecieron-cuatro-enfermeras-coronavirus-mendoza-casi-un-mes-n577839 (Fecha de consulta: 13 de junio de 2022).

28 Diario Uno, 21 de setiembre de 2020. Disponible en: https://www.diariouno.com.ar/sociedad/coronavirus-mendoza-475-contagiados-el-personal-salud-n578043 (Fecha de consulta: 13 de junio de 2022).

29 Los resultados consignados corresponden a las respuestas vertidas por los enfermeros y enfermeras de Mendoza. Si bien los casos son pocos para poder realizar una inferencia sobre el conjunto del sistema de salud de la provincia de Mendoza, ofrecen un indicio de la situación laboral de los profesionales (Martin, 2014). Cfr. Encuesta PISAC-Covid-19 N°0022, "La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la pospandemia del Covid-19 (Argentina, siglos XX y XIX).

30 Entrevista a una licenciada en enfermería realizada en Mendoza.

También la pandemia acentuó el ritmo de trabajo, donde los enfermeros y enfermeras vieron reducidos sus tiempos de descanso, especialmente la organización de los francos y las planificaciones de vacaciones. A ello se agrega que la mayoría de ellos y ellas realiza sus tareas en el turno noche, lo que implica mayores exigencias físicas. La misma licenciada en enfermería manifestaba que "hemos tenido suspendidas las licencias el año pasado (por el 2020)". En su servicio, durante el mes de enero de 2021, los encargados de recursos humanos dieron licencia al personal para vacaciones: "ahora en enero del 2021, en el verano que tuvimos esa meseta, ahí le dimos una semanita a los chicos para que descansaran un poco...Había gente que hace más de dos años que no se tomaban licencia...".[31]

Por otro lado, la pandemia visualizó la precariedad del sector de la salud en Argentina, especialmente porque muchos enfermeros y enfermeras tienen pluriempleos, y además son monotributistas o prestadores, lo que hace que no cuenten con contratos de trabajo estables, que garanticen la protección social que tradicionalmente ha sido asociada al empleo, especialmente en las sociedades salariales (Castel, 2005; Lallement, 2008). El caso de una enfermera que trabaja en un centro de salud en la zona de Valle de Uco atestigua este tipo de situaciones precarias. En sus palabras,

> "Tengo una beca nacional de médicos comunitarios, sería como un inicio a una prestación. (Tengo) solamente 14 días de licencia anuales (...) Nos hacen hacer el monotributo... tenemos que aportar y ahí tengo obra social... o sea, que facturamos todos los meses al área con la beca. (...) La modalidad de trabajo siempre ha sido la misma, lo que varió es la calidad de trabajo y el ejercicio en sí, porque no es lo mismo ahora estar en la guardia del 101 de la parte de los pacientes crónicos o sin enfermedades respiratorias... es como que todos los servicios se dividieron en 'los sanos' y 'pacientes que no están con problemas respiratorios' y se abrió otro pedacito más para los pacientes que tienen problemas respiratorios. En cuanto a las horas de trabajo, "por día estoy cumpliendo 7 horas... (...) Por lo que sería mi contrato laboral tengo que hacer 130 horas mensuales, pero estamos haciendo... porque hay muy poco personal, estoy haciendo como 170 horas por mes".[32]

A ello se suma que las retribuciones económicas no alcancen a compensar los esfuerzos realizados, lo que agrava el malestar. La misma enfermera consigna que su "sueldo" de bolsillo es de 16.000 pesos mensuales. La precariedad de su contrato conduce a que quede excluida de los beneficios que otorgó el gobierno, tal como

31 Ibid.

32 Entrevista a una técnica en enfermería realizada en Mendoza.

los bonos que el ejecutivo nacional dispensó en la pandemia, y que según AMPROS la provincia no compensó de igual manera en el tiempo correspondiente.[33] A ello se suma la inestabilidad asociada a los contratos de corta duración, que pueden desembocar en el desempleo. En sus palabras,

"A mí me llegó muy pocos bonos, yo tengo un salario muy básico, muy, muy básico, como soy becada yo gano $16.000 al mes nada más. Sí tuve algunos bonos que lo dieron el año pasado de cinco mil pesos. El bono de este año todavía no lo he recibido. Pero económicamente la enfermería está muy mal, el personal que no está en planta, que está precarizado, que está con contratos, que está con prestaciones... la verdad que trabajamos muchas horas y hacemos la función de cualquier otro médico o enfermero y es muy mal pago. Económicamente estamos muy desgastados, porque cuesta mucho el trabajo que hacés, la hora que lleva, es el compromiso que tenemos con la sociedad y la población, pero eso económicamente siempre ha sido así, eso se tiene que mejorar, no cabe duda. Ahora todos los gremios y todas las personas están luchando para que pasemos a planta y tengamos una estabilidad laboral, porque si caen los contratos nos quedamos muchos sin trabajo."[34]

También, los enfermeros y enfermeras indicaron que la pandemia condujo al reacomodamiento de las plantas de personal de hospitales y centros de salud, ya que hubo una creciente demanda de personal para cubrir tanto los cargos de aquellos enfermeros y enfermeras que no podían cumplir con sus funciones por entrar en los grupos de riesgo o porque las nuevas funciones que emergieron a partir de las mayores demandas hacia el sistema sanitario. Desde la perspectiva oficial, se señaló que,

> " La verdad que mucha gente es la que fue afectada por presentar problemas de salud y para preservarlos se les dio licencia, entonces se tomaron más enfermeros para cubrir esos cargos y porque también se crearon muchos espacios de trabajo nuevos. Se realizaron grupos de trabajo para personas que tuvieron covid, otras para ver dónde se los internaba. Se crearon los módulos respiratorios dónde se aislaba la gente. Hubo que derivar personal a todos estos espacios. Estábamos atentas a todos esos grupos que iban ingresando, teníamos que articular también con la oficina de matriculación para garantizar que tuvieran las herramientas para comenzar a trabajar".[35]

33 Diario Uno, 9/09/2020. Disponible en: https://www.diariouno.com.ar/politica/ampros-se-movilizo-la-caravana-del-chaquetazo-n576642

34 Entrevista a una técnica en enfermería realizada en Mendoza.

35 Entrevista a una de las autoridades del Departamento de Enfermería del Gobierno de Mendoza. Agosto de 2021.

La reorganización del personal condujo a que nuevos agentes se incorporaran a los servicios de hospitales y centros de salud públicos y privados. Sin embargo, estas nuevas incorporaciones no necesariamente se tradujeron en contratos estables, lo que acrecentó la sensación de un malestar social, y acentuó los procesos de precarización laboral. El relato de una enfermera que organiza los recursos humanos de un hospital del Valle de Uco indicó,

> "Tomamos mucha gente nueva…20 fácil…Empezamos en julio del año pasado, en ese periodo se ha tomado más de 20 personas y en enero, cuando bajaron los contagios, los dejaron sin trabajo y después los hemos tenido que volver a llamar y la gente que he tenido con Covid, chicas embarazadas, nos íbamos arreglando y cambiando de sectores porque en este momento no hay enfermeros recibidos y matriculados que no estén trabajando."[36]

Este "turn over" de personal provocó que en algunos casos se comenzaran a desempeñar funciones jerárquicas, que no necesariamente fueron retribuidas de acuerdo a los convenios colectivos de trabajo vigentes. Tal fue el caso de una enfermera que se recibió de licenciada y trabaja en un hospital público de la zona del Gran Mendoza. Ella señaló que: "en el (nombre del hospital) hago 40 horas semanales…Viste que está el tema de la licenciatura, no nos reconocen la ley, yo sigo en el régimen 15, no en el 27. Y yo estoy a cargo del servicio, porque el cargo de esa jefatura lo tiene otra enfermera. A mí me pusieron como jefa ahí, pero no cobro…cobro como enfermera normal…".[37] De acuerdo a su relato, esta enfermera pasó a planta en 2017, aunque lo hizo bajo el régimen 15 correspondiente a los administrativos. Sin embargo, esta situación provocó su afiliación sindical: si bien al principio de su carrera profesional decidió incorporarse a ATE, luego decidió su traspaso a AMPROS, motivada por el pedido de cambio de régimen. El sindicato de la salud, a través de sus expertos y abogados laboralistas, le brindó asesoramiento para judicializar el caso y así solicitar por esta vía su incorporación al régimen 27.

La experiencia de la pandemia de Covid-19 constituyó una oportunidad para el campo de la enfermería, al visibilizar estas situaciones cotidianas de trabajo y lograr un mayor reconocimiento social de las tareas que realizan. Tal como señalamos, en junio de 2020, el gobierno de Mendoza propuso a los sindicatos de la salud el pase a planta interina de 2.100 trabajadores en la categoría inicial. De acuerdo al informe que la ministra de salud de la provincia presentó a la Legislatura en junio de 2021, el gobierno habría ingresado a planta interina a 1.122 profesionales eventuales bajo

36 Entrevista a una licenciada en enfermería realizada en Mendoza.

37 Entrevista a una licenciada en enfermería realizada en Mendoza.

la "modalidad de prestación eventual de servicios esenciales o locación de servicio" durante el 2020 a lo que se sumaron 690 personas más durante el 2021. Hasta ese momento, se contabilizaba la incorporación de 1821 profesionales eventuales entre los que se encontraban 683 enfermeros y licenciados en enfermería, 235 médicos y especialistas, 86 técnicos kinesiólogos y técnicos, 60 biólogos y bioquímicos y 57 personas de personal de apoyo y servicios. A ello se sumaban las incorporaciones de 2021: 409 enfermeros y licenciados en enfermería más, 235 médicos y especialistas, 21 técnicos y kinesiólogos y 22 biólogos y bioquímicos.[38]

Sin embargo, el pase a planta interina no conformó al conjunto de los enfermeros y enfermeras, que no lograron resolver el problema del régimen, asociado a la mayor profesionalización del sector. Si bien la mayoría de licenciados en enfermería habían elevado a la justicia sus reclamos, judicializando sus casos, durante el año 2021 y principalmente durante 2022, estos casos se resolvieron, incentivados por la centralidad que adquirió el sistema sanitario durante la pandemia de Covid-19. Las entidades gremiales entendieron estas resoluciones como un logro ya que los procesos administrativos y, luego, judiciales iniciados por los/las licenciados/as en enfermería bajo el asesoramiento gremial llegaron a buenos resultados. De acuerdo a un sindicalista de AMPROS: "Una vez iniciados los procesos administrativos, se llegó a fin del año pasado a una instancia de conciliación por ante la Corte Suprema De Justicia de Mendoza, dentro de la denominada Ley Acuerdos Transaccionales, Judiciales o Prejudiciales de Juicios del Estado (Ley 9.234). En esa instancia se logró, con el visto bueno del Asesor de Gobierno junto con Fiscal de Estado, que los Licenciados en Enfermería con procesos judiciales abiertos ante la Corte, pasen al Régimen 27 y que se les reconozca un retroactivo de un año en sus haberes."[39] Sin embargo, aún faltan alcanzar muchas conquistas que permitan alcanzar una "justa" retribución salarial para el trabajo que realizan enfermeros y enfermeras (Boltanski, 2011).

A modo de cierre

De acuerdo al balance de una de las autoridades del Departamento de Enfermería del gobierno de Mendoza, la pandemia de Covid-19 "nos dejó algo bueno y algo malo". Más allá del sufrimiento experimentado por enfermeras y enfermeras, especialmente en vinculación con la muerte y el miedo al contagio, "la enfermería fue la principal protagonista en esta situación epidemiológica, lo que hizo que se visibilice a la profesión desde otro lugar. Tenemos que usar esto para problematizar nuestra profesión y qué es lo que queremos". En efecto, la enfermería, al igual que un

38 Diario Los Andes, 16 de junio de 2021. (Fecha de consulta: 13 de junio de 2022).

39 Portal AMPROS. Disponible en: https://www.ampros.org.ar/A5090_los-licenciados-en-enfermeria-que-siguieron-el-proceso-administrativo-y-judicial-pasan-al-regimen-27 (Fecha de consulta: 13 de junio de 2022).

conjunto de profesionales de lo social -maestros y profesores, trabajadores sociales, ayudantes terapéuticos, cuidadores, entre otros- ha sufrido históricamente una falta de reconocimiento social a su trabajo. Sin embargo esta labor resulta indispensable para la reproducción de la vida y de los lazos que construyen una sociedad (Paugam, 2018).

En efecto, los enfermeros y enfermeras constituyen un caso, entre otros, de una "integración fragilizada". Si bien disponen de empleo, en muchos casos los contratos son precarios (monotributos, prestaciones) y existe una falta de reconocimiento a su labor, expresada en duras condiciones de trabajo y magros sueldos. Tal como hemos analizado en este trabajo, la experiencia vivida de estos profesionales muestra las condiciones en las que desarrollan sus tareas, las cuales han empeorado durante la pandemia de Covid-19. Esta condición ha sido construida históricamente: en efecto, la enfermería ha sido definida como una tarea "auxiliar" de la profesión médica hasta hace tres décadas. Desde la década de 1990, la profesión ha ganado en autonomía, especialmente en referencia a la profesión médica, ya que dispone de sus propia estructura normativa que regula la actividad. Asimismo, se ha logrado una mayor especialización de estos profesionales, especialmente por el aumento de los enfermeros y enfermeras que disponen de un título universitario o terciario. Sin embargo, esta mayor especialización no se ha traducido en una mejora de las condiciones de trabajo y de las remuneraciones de estos agentes, como lo atestigua la creciente conflictividad social que ha involucrado a los licenciados por el cambio de régimen.

La pandemia de Covid-19 tuvo un impacto sobre esta "integración fragilizada", ya que condujo a que los enfermeras y enfermeros ganaran un mayor reconocimiento social por su labor. En efecto, el gobierno decidió "regularizar" a un conjunto de contratados y prestadores al incorporarlos a las plantas interinas. Asimismo, la justicia falló a favor de las enfermeras y enfermeras que habían judicializado sus casos. Sin embargo, aún nos encontramos lejos de que esta profesión tenga el reconocimiento "justo", por el rol que tiene en la reproducción de la vida.

Bibliografía

Belmartino, S. (2010), "Historias de la profesión médica: Argentina y Estados Unidos en el siglo XX", Salud Colectiva, vol.6, N° 3, Universidad Nacional de Lanús, sep./dic.

Boltanski, L (2011). ***L'amour et la justice comme compétences***. Paris : Gallimard.

Castel, R. (1995). ***Les méthamorphoses de la question sociale***. Paris: Fayard.

Demazière, D. y Gadea, Ch. (2009). ***Sociologie des groupes professionnelles. Acquis récents et nouveaux défis***. Paris : La Decouverte.

Federico, L., Giri, L., et al (2021). ***Políticas del cuidado, enfermería y pandemias***, Asociación de Filosofía e Historia de la Ciencia del Cono Sur.

Giai, M. y Franco, E. (2021). Relación del perfil del estudiante de enfermería de Mendoza, Argentina y su rendimiento académico. En ***Revista Digital de Enfermería del Instituto de Docencia, Investigación y Capacitación Laboral de la Sanidad*** Nº 1, Mendoza.

Gonzalo, D., Albarracín, E. (2021). Enfermería, Retos y desafíos en tiempos de pandemia. En ***Revista Ciencia y Cuidado*** Nº 3. Colombia.

Heredia, A. M. et al. (2011). ***Argentina***, en Serie Recursos Humanos para la Salud N°56. Regulación de la enfermería en América Latina, Organización Panamericana de la Salud, Proyecto de Recursos Humanos para la Salud, Área de Sistemas de Salud basados en la Atención Primaria de la Salud.

Hirschegger, I. (2016). La Salud Pública frente a un Estado centralizado: establecimientos y servicios asistenciales en la provincia de Mendoza durante el primer peronismo. ***Trabajos y Comunicaciones***, (44), e026. Recuperado a partir de https://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TyCe026

Hirschegger, I. (2019). La Escuela Mixta de Enfermeros de 1942: una apuesta a la profesionalización de la enfermería en Mendoza. ***Trabajos Y Comunicaciones***, (49), e084. https://doi.org/10.24215/23468971e084

Hirschegger, I. (2022). La enfermería durante la emergencia sanitaria del COVID-19 en Mendoza: nuevas estrategias en los procesos de formación (2020-2021), en

Mellado, V. y Trenta, A. (2020). Un mobilisation forte, précoce… mais insuffisante de l'état fédéral. Chronique Internationale de l'IRES », 3, N°171, 54-72.

Molina, C. (2018). Los médicos y las reformas sanitarias globales. Un análisis de la descentralización de los hospitales públicos de Mendoza (1990-2014). ***Estudios Sociales Del Estado***, ***4*** (8), 177-210.

Lallement, M. (2007). ***Le travail. Une sociologie contemporaine***. Paris : Gallimard.

Lobato M. y Suriano, J. (2014). ***La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)***. Buenos Aires: Edhasa.

Palacio, J. M. (2020). ***Demandando al capital. El peronismo y la creación de los tribunales del trabajo en la Argentina***. Rosario: Prohistoria ediciones.

Paugam, S. (2018). ***Le lien social***. Paris : PUF.

Ramacciotti, K. y Valobra, A. (2017) El dilema Nightingale: controversias sobre la profesionalización de la enfermería en Argentina 1949-1967. ***Dynamis***, 37 (2): 367-387.

Ramacciotti, K. y Valobra, A. (2009). La profesionalización de la enfermería en Argentina: Disputas políticas e institucionales durante el peronismo. ***Asclepio***, 62 (2) : 353-374. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7374/pr.7374.pdf

Ramacciotti, K. (2020). ***Historias de la enfermería en la Argentina. Pasado y Presente de una profesión***. José C. Paz: EDUNPAZ.

Ramacciotti, K. (2019). ***Los accidentes laborales en perspectiva histórica***. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Soprano, G. (2014), "Agencias estatales y procesos de configuración profesional", en Biernat, Carolina y Ramacciotti, Karina (ed.), ***Historia de la salud y la enfermedad. Bajo la lupa de las ciencias sociales***. Buenos Aires, Biblos.

Wainerman, C.; Binstock, G. (1994). Género y ocupación en el sector de Enfermería. Estudios del Trabajo [artículo en Internet]. 1994; 7: 44-65. Disponible en: http://www.aset.org.ar/docs/Wairnenman%20Y%20 Binstock.pdf

Condiciones de Trabajo de la enfermería: percepciones, prácticas y riesgos psicosociales durante la pandemia COVID-19. Mar del Plata, Argentina

Nursing Working Conditions: perceptions, practices and psychosocial risks during the COVID-19 pandemic. Mar del Plata, Argentina

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61043

Eliana Aspiazu
https://orcid.org/0000-0001-5156-9027
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar Del Plata
eliaspiazu@yahoo.com.ar
Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina

Romina Cutuli
https://orcid.org/0000-0002-8719-0921
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar Del Plata
CONICET
rominacutuli@yahoo.com.ar
Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina

Recibido: 05/05/2022
Aceptado: 11/10/2022

creative commons

Resumen

El personal de salud ha constituido un sujeto clave para pensar las capacidades y limitaciones con que cada región enfrentó la pandemia por Covid-19. En diversa medida, la posibilidad de responder a la demanda sanitaria estuvo asociada a una sobrecarga de trabajo que se visibilizó con mayor intensidad en el personal de "primera línea", entre el que la enfermería ocupa un lugar clave. La función de proximidad, vinculada con sus funciones de asistencia directa a los pacientes, llevó a que recayeran sobre este grupo de trabajadoras roles centrales en la atención y, a la vez, los mayores niveles de riesgo sanitario.

En este artículo proponemos indagamos en cómo impactó la pandemia por Covid-19 en las condiciones de trabajo del personal de enfermería, para evidenciar los riesgos psicosociales asociados a las prácticas laborales.

El estudio se inserta en el Proyecto PISAC: "La enfermería y el cuidado sanitario profesional durante la pandemia y la postpandemia del COVID 19 (Argentina, S. XX y XXI)", en el cual se realizaron relevamientos de información a través de una encuesta online y entrevistas en profundidad a enfermeras/os en todo el país durante 2021.

Desde un enfoque mixto, que combina métodos cuantitativos y cualitativos, analizamos las experiencias y percepciones de las y los enfermeros respecto de sus condiciones laborales, salariales y el reconocimiento de su trabajo, durante la pandemia, atendiendo a las generalidades a nivel nacional (a partir de la encuesta) y a las particularidades del nivel local (en base a entrevistas en profundidad), con un estudio localizado en la Ciudad de Mar del Plata. A través de los discursos de las y los enfermeros reflexionamos sobre posibles estrategias de visibilización, regulación y valorización de una ocupación que resulta clave para los cuidados sanitarios.

Palabras clave: enfermería, riesgos psicosociales, condiciones de trabajo, pandemia Covid-19.

Abstract

Health workers have been a key subject to think about the capacities and limitations with which each region faced the Covid-19 pandemic. To varying degrees, the possibility of responding to health demand was associated with an overload of work that was made visible with greater intensity in the "frontline" staff, among whom nursing occupies a key place. The function of proximity, linked to its functions of direct assistance to patients, led to the fall on this group of workers central roles in care and, at the same time, the highest levels of health risk.

In this article we propose to investigate how the Covid-19 pandemic impacted on the working conditions of nursing staff, to highlight the psychosocial risks associated with work practices. The study is part of the PISAC Project: "Nursing and professional health care during the pandemic and the post-pandemic of COVID 19 (Argentina, S. XX and XXI)", in which information surveys were carried out through an online survey and in-depth interviews with nurses throughout the country during 2021.

From a mixed approach, which combines quantitative and qualitative methods, we analyze the experiences and perceptions of nurses regarding their working conditions, salaries and the recognition of their work, during the pandemic, taking into account the generalities at the national level (from the survey) and the particularities of the local level (based on in-depth interviews), with a studio located in the City of Mar del Plata. Through the discourses of nurses, we reflect on possible strategies for making visible, regulating and valuing an occupation that is key to health care.

Key words: nursing, psychosocial risks, working conditions, Covid-19 pandemic.

Introducción

El personal de salud ha constituido, en tanto colectivo de trabajadores/as, un sujeto clave para, por un lado, pensar las capacidades y limitaciones con que cada región enfrentó la pandemia por Covid-19; y también reflexionar sobre el impacto que tuvo en las condiciones de trabajo y los riesgos psicosociales asociados a la intensificación de los procesos y tiempos de trabajo generados por tratarse de un sector tan esencial.

En diversa medida, la posibilidad de responder a la demanda sanitaria estuvo asociada a una sobrecarga de trabajo que se visibilizó con mayor intensidad en el personal de "primera línea", entre el que la enfermería ocupa un lugar clave. La función de proximidad, vinculada con la asistencia directa a los pacientes, llevó a que recayeran sobre esta ocupación roles centrales en la atención y, a la vez, los mayores niveles de riesgo sanitario.

Históricamente, la enfermería ha sido una ocupación atravesada por condiciones de trabajo precarias, procesos y tiempos laborales intensos, bajos salarios y una consecuente falta permanente de personal que cubra la creciente demanda del sector (Aspiazu, 2017; Novick, 2012; Pereyra y Micha, 2016). Se trata de una ocupación que se incluye dentro de la categoría de ocupaciones de cuidado (Pereyra y Esquivel, 2017) por tratarse de una labor con una gran carga de cuidado directo, altamente feminizada, asociada a lo vocacional y emocional y escasamente reconocida social y económicamente.

La enfermería, además, se inserta en un sector complejo, tanto para el diagnóstico de su situación, como para la planificación y la gestión de políticas públicas. La salud es un sector altamente segmentado y fragmentado por la descentralización del sistema en múltiples jurisdicciones (nacional, provincial y municipal), ámbitos (público, privado, de la seguridad social) y niveles de atención. Además, presenta una gran heterogeneidad en términos de calificaciones y ocupaciones (Aspiazu, 2016; Lanari, 2010), que se traduce también en diferencias dentro del colectivo de enfermería, tanto en las condiciones de contractuales y salariales como en los procesos y la organización del trabajo.

Estudios previos (Aspiazu, 2017; Malleville y Beliera, 2020; Novick, 2012; Pereyra y Micha, 2015) muestran que las principales problemáticas que atraviesa la ocupación desde hace décadas son la escasez de personal, el pluriempleo, el desfasaje entre la formación de la enfermería -cada vez mas enfermero/as tienen títulos de tecnicatura, licenciatura o posgrado- y su profesionalización contractual, la intensidad y la constante exposición a riesgos de salud física y psíquica, el compromiso emocional con pacientes y la creciente exposición a situaciones de violencia. Además, en los últimos años diversos actores sociales y políticos se han pronunciado sobre el desgaste físico y emocional derivado de elevadas exigencias y de la extensión de la jornada, que impactan en ausentismo, riesgos psicosociales y padecimientos mentales como el stress o el burnout (Neffa y Henry, 2017). La ya mencionada falta de recursos humanos y la creciente sobrecarga de pacientes, tanto en el subsector

público como el privado, hacen que la intensidad laboral de la enfermería sea muy elevada: con 3,8 enfermeros cada 10.000 habitantes es una de las tasas más bajas de la región (SISA, 2020).

La pandemia por COVID-19 intensificó y agravó estás problemáticas y las puso en evidencia con mayor crudeza durante los años 2020 y 2021, haciendo de la enfermería una ocupación esencial especialmente afectada y, a la vez, clave para llevar adelante las políticas sanitarias frente a la pandemia. En este sentido, el artículo propone indagar en las transformaciones generadas durante la pandemia sobre la organización del trabajo y su impacto psicosocial, así como en las prácticas individuales y colectivas derivadas de este "hecho total" en la ocupación de enfermería en Argentina. Desde un enfoque mixto, que combina estrategias cuantitativas y cualitativas, se busca evidenciar cuáles son las experiencias y percepciones de las y los enfermeros respecto de sus condiciones laborales, salariales y el reconocimiento de su trabajo. En el artículo se propicia un diálogo entre el análisis a nivel nacional, sobre el impacto de la pandemia en la ocupación, con el análisis a nivel local, sobre las particularidades vividas por enfermeras y enfermeros de la Ciudad de Mar del Plata. Esta mirada profundiza el estudio en una localización donde el riesgo sanitario alcanzó uno de los niveles más altos del país1, cuya estructura sanitaria da respuesta a otras localidades más chicas de la región y donde se desarrollaron numerosas acciones de protesta por parte de enfermeros y enfermeras reclamando por mejoras en sus condiciones salariales, laborales y de reconocimiento profesional, que tuvieron una extensión e intensidad destacables.

A continuación, se presentan algunos antecedentes de estudios e indagaciones empíricas sobre el impacto de la pandemia por COVID 19 en el sector sanitario, en general, y sobre la enfermería, en particular. Luego, con el fin de mostrar cómo se construyeron los datos relevados, se detalla la metodología aplicada y una breve descripción de la muestra que participó de la encuesta y de las entrevistas en profundidad. Una vez descriptos los perfiles y características sociodemográficas de las enfermeras y enfermeros, se muestra el análisis de los resultados organizados a partir de las siguientes dimensiones: condiciones contractuales y salariales, organización del tiempo y procesos de trabajo; salud y seguridad en el trabajo; y la dimensión psicosocial. Para cada dimensión se ponen en diálogo los datos relevados a partir de la encuesta online nacional con los reconstruidos cualitativamente a través de entrevistas en profundidad para el ámbito local. Finalmente, se esbozan algunas conclusiones y posibles lineamientos de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de trabajo de la ocupación.

1 Garazi y Blanco Rodríguez (2022) señalan que, en los primeros días del mes de agosto del año 2021, el partido de General Pueyrredon registraba más de 80 mil casos positivos de Covid-19, lo que lo ubicaba, dentro de la provincia de Buenos Aires, como la segunda área más afectada luego de La Matanza y, durante gran parte de la pandemia fue considerada una región con alto riesgo epidemiológico sanitario.

El impacto de la pandemia por COVID 19 en el sector sanitario

El sector sanitario fue, evidentemente, el más afectado por el contexto de pandemia, tanto por el exponencial aumento de la demanda de cuidados, como por la exposición al riesgo y el deterioro de sus condiciones de trabajo. La atención sanitaria constituye una profesión altamente feminizada, con un 74% de mujeres -que asciende al 85% si se considera solo el personal de enfermería-. Estos números esconden, asimismo, la persistencia de la segregación y segmentación entre los puestos de mayor reconocimiento y jerarquía, y una feminización de los trabajos de proximidad, como la enfermería y la limpieza, que son por ello mismo los más expuestos frente al riesgo del contagio (East, Laurence y López Mourelo, 2020). Esta segmentación redunda a su vez en una brecha salarial en el sector salud que coloca a las mujeres 25 puntos porcentuales por debajo de los varones en promedio (SRT, 2021a).

La situación de pandemia irrumpe en un contexto con vulnerabilidades previas que ya se han mencionado. Dichos condicionantes profundizan el riesgo propio del trabajo en el sector y, a su vez, el riesgo sanitario del conjunto de la población. La estructura del sistema de salud, estratificado y heterogéneo a nivel intrarregional, incide en las condiciones de trabajo del personal de salud, signado en algunos casos por condiciones de contratación precarias y sujetas a una lógica mercantil de rentabilidad (East, Laurence y López Mourelo, 2020).

En este escenario, la pandemia Covid-19 impactó negativamente y desde diversos ángulos sobre las condiciones del personal de salud y, especialmente, sobre las mujeres. En primer lugar, ellas son amplia mayoría en los puestos de proximidad y atención directa, lo que implicó una mayor exposición al contagio. El porcentaje de personal sanitario contagiado en Argentina superó el 7% en junio de 2020, mientras que la proporción de personal sanitario entre los contagiados alcanzó al 14%. Dicha situación impacta en términos de riesgos psicosociales y redunda en una sobrecarga de tareas en la función laboral sin reconocimiento económico. Se advierte que que una cuarta parte de las y los trabajadores del sector realiza horas extras no remuneradas en su puesto de trabajo. Para las mujeres, sobre quienes además pesó la mayor parte del trabajo de cuidado no remunerado, la situación de sobrecarga se conjugó con la imposibilidad de acceder a las protecciones al cuidado familiar que estuvieron garantizadas para otros segmentos laborales.

La contracara de la sobrecarga laboral ha sido la pérdida de empleo o de ingresos. Las funciones sanitarias no orientadas a la atención de la pandemia, urgencias médicas o enfermedades crónicas vieron resentido su accionar por la reorientación del sistema sanitario y la retracción de la demanda de atención vinculada con las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Así, todas las atenciones excluidas afectaron el puesto de trabajo o el nivel de ingresos de muchas trabajadoras de la salud. La atención en consultorios, remunerada por cantidad de consultas, se vio resentida por los protocolos de distanciamiento y la postergación de toda atención de la salud por fuera de la pandemia y de la urgencia.

En términos simbólicos, el personal de salud transitó experiencias de reconocimiento público, político y mediático, así como también episodios de discriminación en virtud de su representación como agentes de contagio. Si bien estas acciones no son estadísticamente mensurables, repercuten a través de su réplica en los medios de comunicación, aun cuando se las hubiera divulgado con el fin de condenarlas.

Entre las políticas más relevantes destinadas a morigerar el impacto inicial de la pandemia en el personal de la salud, se destacaron:

- medidas de financiamiento al refuerzo del sistema sanitario (Resolución 132/2020 del 31 de marzo de 2020);
- reconocimiento de la Covid-19 como enfermedad profesional para el personal esencial, lo que aseguró la cobertura médica y la compensación económica prevista por la Ley de Riesgos de Trabajo;
- una compensación económica a inicios de la pandemia, que se determinó en un monto fijo equivalente a U$S 50, aproximadamente (Decreto 315/2020 del 27 de marzo de 2020);
- sanción de la denominada "Ley Silvio" -en homenaje al primer sanitario fallecido en Argentina-, destinada a garantizar medidas de prevención, protección y registro de la situación de salud del personal sanitario.

Un aspecto a destacar es la relativamente pronta campaña de vacunación del personal sanitario. Recientemente, un relevamiento internacional (Global Union, 2021) ha destacado la acción gubernamental argentina en materia de protección social a los trabajadores de primera línea. Argentina figura entre los pocos países que ha implementado el reconocimiento del Covid-19 como enfermedad profesional a partir de la presunción y sin necesidad de demostrar el lugar de contagio -lo que resulta imposible cuando hay circulación comunitaria del virus-. Ello implica, para las y los trabajadores, la inclusión en todos los derechos derivados de esta condición, tal como lo prevé la Ley de Riesgos de Trabajo (Ley 24557, 1995). Asimismo, implica una protección al sector empleador, ya que el reconocimiento de una enfermedad como profesional trae aparejada la cobertura de los gastos salariales durante el período de licencia por parte del seguro de riesgos de trabajo.

Sin embargo, en términos salariales el reconocimiento de su centralidad ha sido exiguo. El promedio de los trabajadores cubiertos por el sistema de riesgos de trabajo tiene ingresos casi un 10% por encima del sector salud. La brecha asciende a un 16% si comparamos el conjunto de los trabajadores cubiertos con las mujeres del sector salud (SRT, 2021a). Mayor exposición y riesgo encuentran las trabajadoras excluidas de estas estadísticas, quienes han sido profundamente afectadas por la pandemia: las cuidadoras de residencias de larga estadía, no registradas y con salarios sensiblemente menores. Además, en su condición de trabajadoras no registradas, no estuvieron en condiciones de acceder al reconocimiento de su condición de

trabajadoras estratégicas, con la debida prioridad a medida que avanza la campaña de vacunación.

Metodología y descripción de la muestra

En esta ponencia proponemos abordar el impacto de la pandemia por Covid-19 en el sector de enfermería, desde un enfoque mixto, que combina estrategias cuantitativa y cualitativa, a través de relevamientos realizados en el marco del Proyecto PISAC COVID -19 0022: "La enfermería y el cuidado sanitario profesional durante la pandemia y la postpandemia del COVID 19 (Argentina, S. XX y XXI)", en el que participaron las autoras junto a investigadores e investigadoras de 16 universidades nacionales. En este artículo se ponen en diálogo los datos estadísticos de una encuesta nacional con datos cualitativos relevados mediante entrevistas en profundidad a personal de enfermería realizadas en Costa Atlántica a través del nodo Ciudad de Mar del Plata-Provincia de Buenos Aires-. La finalidad es contraponer los resultados más generales que arrojó la indagación sobre las condiciones de trabajo y riesgos psicosociales de la enfermería, a través de las preguntas estructuradas de la encuesta para todo el país, con las percepciones y miradas subjetivas que se extraen de los discursos de las y los enfermeros entrevistados, mirando las particularidades de lo local.

La encuesta sobre condiciones laborales en enfermería se realizó durante los meses de mayo y junio de 2021. Se trata de una encuesta de carácter nacional, aplicada de manera online y autoadministrada, anónima y confidencial, que se distribuyó a través de contactos institucionales y por medio de redes sociales. Como rasgo distintivo frente a otros relevamientos que observaron el impacto psicosocial en la población en general (Alomo et. al., 2020) o en el personal de salud en su conjunto (Scatularo et. al., 2021), sin atender cuestiones de género, el presente relevamiento se enfoca en las especificidades del personal de enfermería y transversaliza desigualdades de género en la interacción de los trabajos remunerado y no remunerado. Se obtuvo una muestra no probabilística de 1483 casos, de enfermeros y enfermeras de todas las provincias del país. La muestra fue construida a partir de cuotas por género, edad, provincia, nivel de formación -auxiliares, técnico/as y licenciado/as- y pertenencia al subsector público o privado, con el fin de reflejar la heterogeneidad del sector. Para establecer los porcentajes aproximados de las cuotas según estas variables, se tomó como referencia el informe oficial realizado por el Ministerio de Salud de la Nación "Estado de situación de la formación y el ejercicio profesional de la Enfermería julio 2020". De la base de datos se analiza las dimensiones vinculadas a modificaciones en los tiempos, procesos y condiciones de trabajo, higiene y salubridad, elementos de seguridad y dimensiones psico-sociales vinculadas a las experiencias y riesgos en el

trabajo durante la pandemia2.

Las entrevistas en profundidad a personal de enfermería se realizaron durante los meses abril y julio del 2021. De las 274 entrevistas realizadas por investigadoras del Proyecto PISAC 0022 en todo el país, 19 pertenecen a la Ciudad de Mar del Plata. La muestra se construyó con criterios similares a los aplicados en la encuesta online, a partir de los que se logró un muestreo teórico que refleja la heterogeneidad en la composición de la ocupación: predominio de mujeres, diversidad de edades y de antigüedad en la carrera laboral; con diferentes niveles de calificación -auxiliares, técnicas o licenciadas- y que se desempeñan en distintos subsectores del sistema de salud -público y privado-. El reclutamiento de participantes se realizó mediante la estrategia "bola de nieve" a partir de contactos del equipo de investigación y por medio de difusión en redes sociales. Para las entrevistas se utilizó una guía semiestructurada que, dado el contexto de las restricciones de la pandemia, se realizaron bajo formato virtual.

El perfil de los y las enfermeras: características sociodemográficas e inserción laboral.

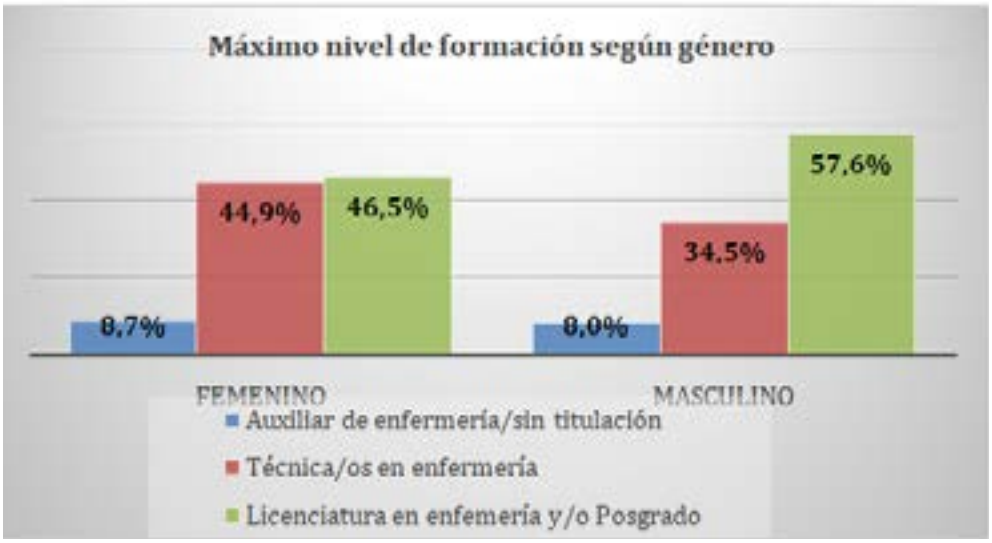
En la muestra de la encuesta nacional, el 83% son mujeres, dato que se corresponde con la distribución por género del empleo en la ocupación: en todo el sector salud el 74% son mujeres y la tasa de feminización alcanza al 85% tomando como base solo la enfermería. La edad arroja una distribución equitativa entre grupos etarios: el 30% de las y los encuestados tiene entre 24 y 34 años, un 33% tiene entre 35 y 44 años, un 24% de 45 y 54 años y el 13% tienen 55 o más años de edad.

En la distribución geográfica se buscó representar a todas las regiones del país, teniendo en cuenta la cantidad de enfermeros y enfermeras en cada provincia, registradas por el Ministerio de Salud. El 30% de las encuestas se localizan en la Provincia de Buenos Aires y CABA, el 14% en Córdoba, 7% en Santa Fe, 5% en Entre Ríos y el resto se distribuyen con porcentajes del 1 al 3% en las demás provincias.

En relación con los niveles de formación, reflejando la composición de la ocupación, la mitad de los casos tienen título de licenciatura o posgrado, el 43% son técnicos/as y el 9% son auxiliares. Cabe aclarar que en los últimos años ha habido un proceso intenso de profesionalización de la enfermería a través de la formación terciaria y universitaria, en este sentido la muestra refleja esa proporción (MSAL, 2020). No obstante, como se verá más adelante, la titulación no garantiza que se hayan

2 Por las características de la muestra y de la aplicación de la encuesta (autoadministrada online), se encontraron porcentajes altos de no respuesta en ciertas preguntas (sobre todo en las que solicitaban información sensible). En esos casos se consideraron como casos válidos sólo aquellos que tuvieron respuesta, con lo que el total sobre el que se calculan los porcentajes presentan algunas variaciones entre preguntas.

profesionalizado los contratos, ya que, sobre todo en el subsector público muchas técnicas o licenciadas aún siguen con contratos del escalafón no profesional, debido a la rigidez de la normativa que regula las carreras sanitarias y los extensos plazos que transitan desde las titulaciones hasta las oportunidades de reconocimiento en la estructura de la administración pública. Una cuestión que resulta relevante es la distribución de los niveles de formación por género: hay una mayor proporción de varones que tienen estudios universitarios (57,6%) que técnicos (34,5%), mientras entre las mujeres estos porcentajes son más parejos (44,9% y 46,5% respectivamente). Esta distribución tiene su correlato en una tendencia que se viene dando en la enfermería a la incorporación de los varones sobre todo en los niveles de calificación más altos: alrededor del 20% de los licenciados/as en enfermería son varones menores de 50 años, mientras que entre los técnicos/as y auxiliares ese porcentaje se ubica alrededor del 15% (Aspiazu, 2017).



Una variable importante al momento de definir cuotas muestrales es el subsector donde se insertan: casi el 70% lo hace en el sector público, el 17% en el sector privado y 12% declara trabajar en ambos sectores. Solo el 2% de los casos trabaja en una institución exclusiva de una obra social.

Otra característica relevante de la muestra se vincula con la posición en el hogar respecto de los ingresos: la mitad de los casos declaran representar el único ingreso del hogar y en el 28%, si bien no es único, sí es el ingreso principal, lo que otorga centralidad al escaso nivel salarial de la profesión, que se analizará más adelante.

En sintonía con la encuesta, la construcción de la muestra de las 19 entrevistas en profundidad realizadas en la Ciudad de Mar del Plata siguió el mismo criterio que el aplicado para la encuesta online, buscando reflejar la distribución por géneros,

edades, nivel de calificación y subsector donde se insertan. La muestra se constituyó con un perfil feminizado y joven: 3 varones y 16 mujeres, con un promedio de 40 años. La distribución por calificaciones es de tres auxiliares, ocho técnico/as y ocho licenciado/as; quienes trabajan principalmente en el sector público (13), cuatro lo hacen sólo en el privado y dos casos que trabajan en ambos subsectores. Además, cinco entrevistado/as declaran tener más de un empleo dentro del sector salud (combinando un empleo principal en el sector público y horas extras dentro de algúna institución privada). La antigüedad de trabajo en enfermería muestra un amplio rango que va de uno a 26 años (siete enfermero/as tienen 15 años o más de trayectoria).

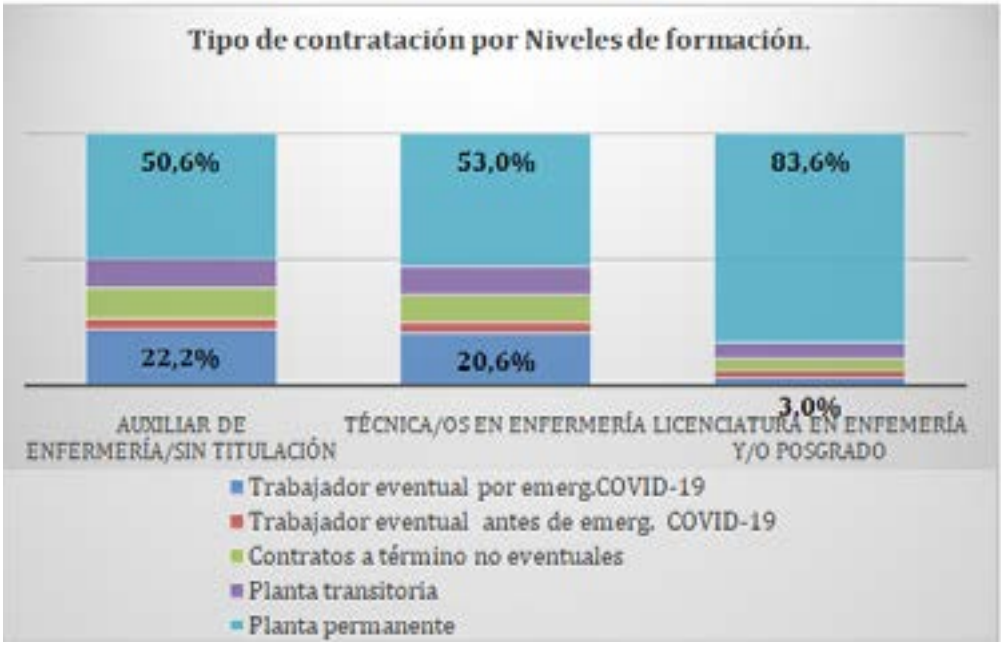
Análisis de resultados: las transformaciones en los tiempos, procesos y organización del trabajo durante la pandemia y su impacto psicosocial.

a. Condiciones contractuales y salariales

En relación con las condiciones contractuales, el 68% de las y los enfermeros encuestados presentan la situación de mayor estabilidad, como personal de planta permanente, proporción que asciende al 77% de los enfermeros varones y se reduce al 66% entre las mujeres. El 32% restante se divide entre quienes son empleados/as de planta transitoria (8,6%), tienen contratos a término (7,7%) y un 15% es personal eventual contratado desde la emergencia COVID (12%) o antes (3%). Ese porcentaje asciende al 17% entre las mujeres, mientras que los varones con contrato eventual son sólo el 8%.

Si se observan los tipos de contratación se ve una gran diferencia según el nivel de formación: el 25% de las enfermeras auxiliares y técnicas/os tienen contratos eventuales, sobre todo por la emergencia por COVID 19, y sólo el 3% de licenciadas/

os. Por el contrario, el 83% de enfermeras/os profesionales se emplea como planta permanente y esa proporción desciende al 50% entre auxiliares y técnicos/as.



A partir del abordaje cualitativo, se puede observar que, en el grupo de personas entrevistadas, la amplia mayoría se encuentra trabajando en planta permanente. Las tres enfermeras que mencionan estar contratadas de forma eventual se iniciaron en el puesto en el periodo de pandemia, tratándose de contrataciones por la Emergencia Sanitaria, que requirió la incorporación de personal en la mayoría de las instituciones de salud. Este tipo de relaciones laborales no son nuevas en el sector y generan incertidumbre respecto al futuro. Si bien suelen extenderse en el tiempo, en estos casos las trabajadoras no sabían si al finalizar la pandemia tendrían continuidad:

> "Tengo un contrato indeterminado que dura lo que dure la pandemia. (…) pero no sé, hay muchas personas que tienen dos años o más de antigüedad que todavía no la efectivizaron" (entrevista a Francisca).

En relación con los ingresos, se preguntó acerca del monto salarial percibido, el nivel de satisfacción respecto del ingreso, si representa el único sustento del hogar y si durante la pandemia vivieron pérdidas de ingresos en el hogar.

El 25% de las y los encuestados percibían en mayo de 2021 salarios menores a $45.000 mensuales, el 44% ganaba entre $45.000 y $60.000 y el 31% cobraba más de

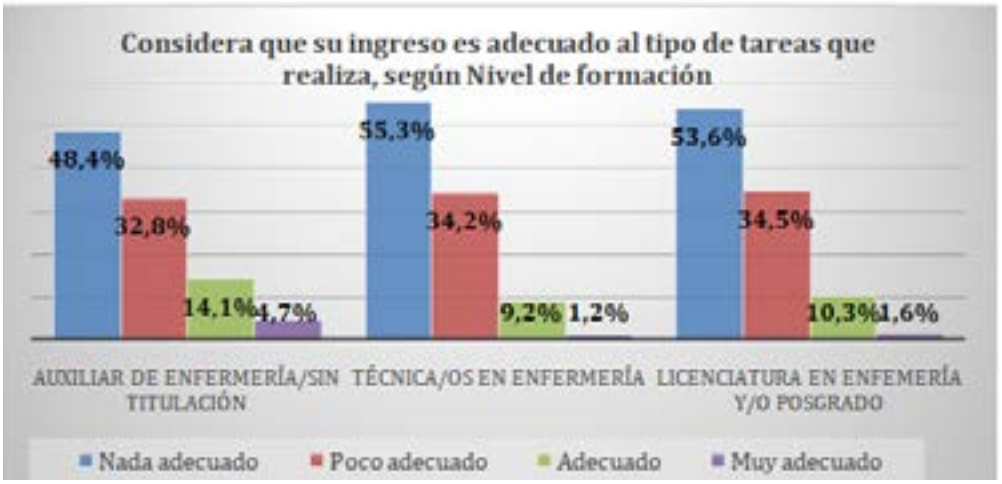
$60.000 por mes3. Como es esperable, por los montos mencionados, casi la totalidad (88%) se muestra disconforme con sus ingresos a los que consideran nada (54%) o poco (34%) adecuados.

Esta insatisfacción se hace más significativa al observar que para el 50% del personal de enfermería este es el único ingreso del hogar y para el 28% es el ingreso principal (ya que el hogar cuenta con otros ingresos inferiores al proveniente de la enfermería). Adicionalmente, más de la mitad percibe que la situación de pandemia implicó una pérdida de ingresos grande (22%) o moderada (31%).

No encontramos diferencias respecto de salarios y percepción del nivel salarial en relación con los ámbitos de gestión, pública o privada. Tampoco diferencias de género en las percepciones respecto al salario, pero sí en los niveles salariales ya que mientras el 40% de los varones enfermeros ganan más de $60.000, ese porcentaje desciende a 29% entre las mujeres. Entendemos que la brecha salarial en la enfermería, como se describió en los perfiles de la muestra se profundiza por el hecho de que más varones entre quienes están más calificados y, por ende, perciben salarios algo más elevados que las mujeres.

Otra distinción interesante es que si bien quienes tienen los salarios más altos son quienes detentan niveles de calificación más altos -personal técnico y profesional-, a la vez, son éstos últimos quienes muestran mayor insatisfacción respecto del nivel salarial.

3 Como referencia cabe destacar que, en junio de 2021, el valor del Salario, mínimo vital y móvil (SMVM) decretado por el Gobierno Nacional era de $45.540.



A partir de lo expuesto, podemos ver que la mayor vulnerabilidad la viven las enfermeras auxiliares y técnicas que tienen contrataciones más precarias y salarios más bajos. Sobre todo, las auxiliares: se trata principalmente de enfermeras mujeres, que tienen los niveles de ingresos más bajos y entre quienes el 60% declara aportar el único ingreso del hogar.

El abordaje cualitativo reafirma lo descrito a partir de la encuesta: si bien el personal de enfermería cobra en tiempo y forma sus salarios, la insatisfacción sobre el nivel salarial es general y se profundiza entre quienes tienen calificaciones más altas. Las y los enfermeros profesionales mencionan los bajos salarios de todo el personal y, especialmente, la escasa diferencia o reconocimiento por haber obtenido título de licenciatura, problemática que es histórica en el sector:

> "La paritaria 2020 fue un desastre, fue un 20% en 3 cuotas. Ahora terminamos de cobrar la última en abril. Y el bono del Estado Nacional… vino, pero con muchos retrasos (…) Y otro tema es con nuestro lugar en el escalafón, estamos mal categorizados todos. Yo hace 10 años que ingresé como licenciado y todavía cobro como enfermero" (entrevista a Gonzalo).

Las entrevistas muestran un profundo malestar respecto de los salarios y del poco reconocimiento económico recibido durante la pandemia:

> «(…) por parte de la municipalidad no hubo ningún tipo de reconocimiento específico a los de salud que no paramos de laburar en ningún momento. (…) Como que vino el bono de ANSES y nada más. Algún tipo de reconocimiento, no sé… aunque sea días de vacaciones (…) porque realmente tenemos suspendido todo» (entrevista a Paula).

> "Nos encontramos que estamos trabajando muchísimo más que lo normal, y seguimos cobrando lo mismo. Eso es un reclamo que se realizó bastante en el hospital" (entrevista a Francisca).

Los bajos salarios redundan en un mayor desgaste laboral, dado que muchas enfermeras optan por realizar horas extras o tener un segundo trabajo para poder complementar ingresos. Situación que se repite bastante entre mujeres que son principal o único sostén económico del hogar y tienen hijos a cargo:

> "Los aumentos eran, qué sé yo $1000, muy poquito, que no te modifica digamos al sueldo mensual. No es que te están diciendo que a partir de ahora vas a ganar 10/12 lucas más, que decís bueno por lo menos me sirven para el seguro del auto y servicios, no... Por eso tantas horas extras» (entrevista Soledad).

> "...que aumente el salario porque lo que cobramos nosotros son mayormente bonificaciones (...) yo además del hospital tuve que volver a la clínica porque no me alcanza" (entrevista a Norma).

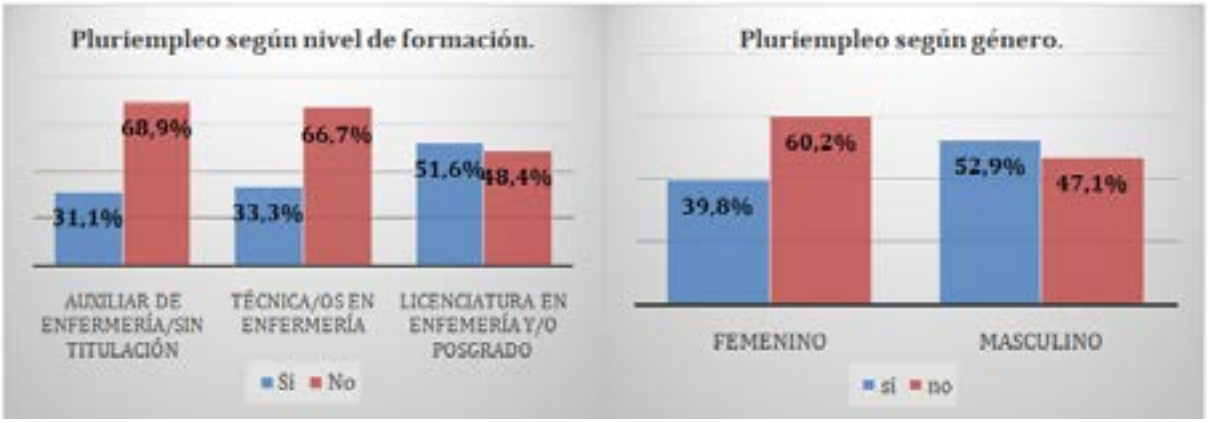
En sintonía con lo observado en las encuestas a nivel nacional y con las situaciones descriptas a partir de las entrevistas, los principales reclamos motorizados colectivamente desde los sindicatos y desde agrupaciones de "enfermerxs autoconvocadxs" durante la pandemia en Mar del Plata fueron por aumento salarial, pagos extras por reconocimiento de la mayor intensidad y riesgos laborales, recategorizaciones y profesionalización de la enfermería. Para las cuales no obtuvieron respuestas satisfactorias por parte de autoridades municipales o provinciales y tampoco se produjeron cambios sustanciales a pesar de la coyuntura y las acciones de protesta.

b. Organización del tiempo y procesos de trabajo

En relación con los tiempos de trabajo, la mitad del personal de enfermería encuestado tiene una jornada laboral de 6 o 7 horas diarias, entre 30 a 40 horas semanales. Mientras que el 40% trabaja más de 40 horas por semana y el 10% menos de 30 horas. Es importante aclarar que esa extensión horaria de la jornada se refiere al empleo principal, no obstante, el 42% tiene más de un empleo. De esos casos, el 61% tiene su empleo secundario también en enfermería, el 13% en otra actividad de la salud y el 25% trabaja en otro sector de actividad. A lo largo de la encuesta se les solicitó que respondan solamente respecto del empleo principal -aquel que les insume más horas semanales-. Quienes declararon en mayor medida tener más de un empleo, son quienes tienen mayor nivel de formación: el 52% de licenciados/as tienen más de un empleo, mientras que esa proporción desciende al 33% entre

técnicos/as y al 31% para auxiliares. Además, más de la mitad de los varones declaran más de un empleo y entre las mujeres lo hace el 39%.

Ahora bien, respecto a cómo se distribuyen los tiempos en el empleo principal



de las y los encuestados, el 90% realiza guardias y en gran medida trabajan en el turno noche -el 46% lo hace con frecuencia o siempre y el 24% ocasionalmente-. Además, la mitad de los casos sostiene que sus francos semanales se redujeron durante la pandemia y que se vieron modificados por licencias por enfermedad de sus compañeros/as de trabajo. Respecto a sus incumbencias como personal de enfermería, además de las tareas que realizan como enfermero/as, el 32% declara encargarse de otro tipo de actividades no vinculadas con su rol. Las más mencionadas fueron: tareas administrativas, limpieza, formación de vacunadores, gestión de insumos y productos de farmacia, traslado de pacientes, entre otras.

Las entrevistas permiten visibilizar una extensión de las jornadas laborales emergente de la pandemia, más allá de las regulaciones formales. Aun cuando la jornada formal continuara siendo la misma, diversas exigencias impusieron su prolongación, así como la reducción de los tiempos de descanso. Al momento de las entrevistas, con vigencia del DISPO, el inicio de la jornada laboral se contabilizaba desde el momento en que el trabajador/a estaba disponible y con el equipamiento completo, lo que implica, según se relata en varias experiencias, un tiempo extra de al menos 15 minutos al ingreso y otros 15 al egreso. También se redujeron o eliminaron los tiempos de descanso, ya que cada entrada y salida del espacio de trabajo, implicaba protocolos similares, que se intensificaron en centros de atención Covid o con pacientes de alto riesgo.

Los cuidados disminuyeron el tiempo de no trabajo al momento de llegar al hogar, en que las y los trabajadores relatan diversas estrategias para reducir el riesgo de contagio hacia las familias. El temor al contagio hacia los familiares cercanos fue un motivo de estrés recurrente en el sector, y la intensificación de las medidas preventivas refleja esa preocupación. Algunas de ellas pueden apreciarse incluso

como desproporcionadas. Debe contemplarse, en este sentido, que los protocolos sanitarios tanto en las instituciones de salud como en otros espacios de interacción social tuvieron un dinamismo asociado con la construcción de conocimiento acerca de la transmisión del virus. Así, los primeros meses de pandemia, ante lo novedoso -y alarmante- de la situación, los trabajadores/as optaron, según se observa en la mayoría de los relatos, por extremar medidas preventivas, aún a costa de su tiempo de descanso y de vínculos familiares.

> "Era muy estresante porque, ya te digo, si bien mi horario terminaba a la 1 del mediodía yo a mi casa no llegaba hasta las 2 y cuarto de la tarde porque cuando salía de la sala, me duchaba todos los días en el hospital y la ropa sacarla con cuidado y meterla en una bolsa, dejarla en remojo antes de meterla al lavarropas porque tengo dos hijos chiquitos de 6 y 8 años. No sabés hasta dónde hacer o si va a ser suficiente lo que estás haciendo para no traerles el virus a casa. Porque por ahí yo, qué sé yo, si me agarra a mí bueno me la bancaré ¿entendés? pero saber que por mi laburo se lo estoy pasando a mis hijos, no sé si me lo perdono ¿entendés?" (Entrevista a Soledad).

> «Bueno, yo por ejemplo llego, toco bocina y mi hija o mi esposo abren el portón de casa. Se van y me dejan una bolsa con un tacho afuera, yo me desvisto afuera, quedo en ropa interior, descalza. Zapatillas, todo, adentro de esa bolsa, la cierro y la rocío con amonio. Entró corriendo, me ducho, me lavo varias veces el pelo, el jabón es darle con mucha espuma. Después que me baño, me seco, me vuelvo a cambiar y salgo descalza porque adentro de casa no se puede entrar con calzado. Pongo la ropa a lavar sola, no tiene que haber nada, aunque ya antes la rocié con amonio. He arruinado zapatillas, ropa, echándole de todo. Después que ya hice todo eso ahí saludo a mi familia». (Entrevista a Viviana)

> «Al principio directamente me fui de acá, se quedó mi mujer con mi hermana y yo venía una vez por semana o dos veces por semana. Primero porque no teníamos relación de cómo venía la pandemia, segundo porque no teníamos los elementos de cuidado que empezamos a tener después en los hospitales y todas las medidas técnicas para evitar el contagio. Entonces yo procuraba no venir hasta acá, me quedaba en mi casa donde vivíamos antes, que está deshabitada la casa. Estuve un mes y pico, más, casi dos meses entre abril y mayo viviendo ahí». (Entrevista a Roberto)

Como se relata en estas experiencias, mantener medidas preventivas frente a la pandemia implicó sumar tiempo de trabajo y restar tiempo al resto de la vida. Ello condicionó, como se profundiza más adelante, los modos de vincularse con las familias, lo que ya vemos anticipado en el fragmento de la entrevista de Roberto,

que los primeros meses de pandemia estuvo habitando otra vivienda, separado de su pareja.

Amén de impactar sobre los usos del tiempo y la vida familiar, sostener las medidas de prevención implicó costos materiales para las y los trabajadores. En este sentido las experiencias son heterogéneas y se evidencia un mayor impacto en el sector público, como se narra en las entrevistas a Laura y Norma:

> "L: No, no se puede salir con la ropa de trabajo. Yo, por ejemplo, en la mochila traía una bolsita donde yo le puedo pasar alcohol. Saco mi ropa de trabajo, la pongo en una bolsa, me la llevo, la lavo aparte. Tomamos las medidas, no compartir las cosas. Modificamos en ese sentido… E: ¿El lavado aparte lo tenés que hacer todos los días? L: Todos los días. E: ¿Tenés más ropa de trabajo? L: Si, eso lo compramos nosotras. A mi me dieron uno en los 9 años de hospital. Yo me compro mis uniformes, porque no nos dan acá." (Entrevista a Laura, negritas de las autoras)

> "Entonces faltaban trajes porque iban a quedar húmedos, nosotros lo que hacemos después de usarlos es dejarlos en cloro y luego los sacamos para que se sequen solos. Pero eran agua a las 12 del mediodía. Tuvimos que empezar a comprarnos nosotros porque dirección no quería que nosotros tuviéramos más de dos trajes. Nos tuvimos que comprar los trajes, que gastamos entre $1500 y $2000 más o menos." (Entrevista a Norma, negritas de las autoras)

El esfuerzo económico destinado a sostener las obligaciones vinculadas con el puesto de trabajo puede pensarse como un "salario negativo". Es decir, un costo monetario que resulta condición necesaria para realizar las tareas asignadas, pero no es garantizado por la parte empleadora. Cuando se producen estas situaciones, resultaría incompleto recuperar el concepto de plusvalía (Marx, 1980) para comprender la brecha entre el valor producido por el trabajo y el salario recibido. Ellas evidencian que, aun cumpliendo todas las condiciones de la relación de dependencia, la parte trabajadora debe no solo disponer sus saberes y fuerza de trabajo, sino elementos materiales necesarios para brindar un servicio de calidad, seguro y eficiente, sostenidos con su propio salario. Ello se refleja en las entrevistas, además de en lo relativo al equipamiento, en los esfuerzos destinados a hallar medios de transporte seguros y eficientes. Diversas experiencias confluyen en la implementación de estrategias destinadas a evitar el uso del transporte público. Solo en una de las entrevistas se identifica una financiación parcial de este costo extra por parte del empleador, que abonó durante la pandemia el 50% del costo del remis a una trabajadora, para evitar los riesgos del transporte público (Entrevista a Sandra).

A la extensión de los tiempos de trabajo por fuera de la jornada laboral se sumaron otras cargas, cuya generalización queda cristalizada en los resultados de la encuesta. Los datos muestran que hay un claro consenso (92%) entre las enfermeras/os respecto

de que hubo un aumento en la intensidad de las tareas y el ritmo del trabajo, sin diferencias por género, subsector ni nivel de formación. Además, la mayoría sostiene que sus tiempos de descanso se redujeron (82%) y que sus tareas incrementaron la presión laboral (93%). Asimismo, el 83% dice haber tenido que realizar tareas de otros compañeros que se contagiaron COVID y el 85% que comenzó a realizar tareas que antes de la pandemia no hacía.

c. Salud y seguridad en el trabajo

Las enfermeras y los enfermeros, como trabajadores de primera línea de atención de la salud, se encuentran en constante exposición a riesgos de contagio, los cuales se profundizaron frente a la intensidad de la atención de pacientes con COVID 19 durante la pandemia. En la muestra que contempla la encuesta, hubo un 36% de personal de enfermería que tuvo al menos una vez coronavirus, a pesar de que el 94% sostiene haber podido seguir los protocolos sugeridos sobre cómo accionar ante la presencia de casos sospechosos. La exposición al virus fue tan cercana y constante que, a pesar de los protocolos, el nivel de contagios fue alto en todo el personal de la salud -como mencionamos anteriormente-. Estos resultados coinciden con los procesados por la Superintendencia de Riesgos de Trabajo, que identificó a la enfermería como el sector que, durante el año 2020, reportó más casos de Covid-19 como enfermedad profesional no listada, 77% de los cuales perteneció a mujeres. Además, entre todas las trabajadoras mujeres, el sector que más casos reportó fue el sector salud, con el 38% de las trabajadoras alcanzadas por el sistema (SRT, 2021b).

Las investigaciones sobre el sector salud suelen señalar la falta de insumos y elementos de higiene y seguridad como una problemática más frecuente en los establecimientos del ámbito público, sobre todo por dificultades presupuestarias. En ese sentido, se indagó en las diferencias respecto de la disponibilidad de estos elementos según subsector y, en los casos de la muestra analizada, no se hallaron diferencias significativas: tanto en el ámbito público como en el privado, la mayoría del personal de enfermería declara contar con estos elementos y los casos que indican faltantes se reparten entre ambos subsectores.

En relación con las preguntas de la encuesta, respecto de la disponibilidad de elementos de seguridad para cumplir con los protocolos de cuidado, se indagó en el uso de botas quirúrgicas, insumos descartables, barbijos, gorros quirúrgicos, máscaras acrílicas, guantes, camisolín, gafas de seguridad y elementos tecnológicos necesarios para desarrollar su trabajo. En líneas generales, hay acuerdo en que siempre o frecuentemente se dispuso de esos elementos. Las botas, las máscaras acrílicas, el gorro quirúrgico y las gafas de seguridad son los que han faltado con mayor frecuencia, ya que alrededor del 25% del personal encuestado sostiene que, sólo ocasionalmente o nunca, cuentan con dichos elementos. Los elementos tecnológicos no estuvieron disponibles para cerca del 40% del personal consultado.

En contraste, las entrevistas en profundidad traslucen en este sentido situaciones más heterogéneas para el análisis local, con mayor evidencia de dificultades de acceso

a elementos de seguridad acentuada en el sector público, como ya adelantamos al referirnos al "salario negativo":

> "Batallar con esta pandemia desconocida para todos, con falta de insumos, esporádicamente, falta esto, faltaba lo otro, no había camisolín, no había toallas, no hubo jabón. 2, 3 días. En mi cabeza no entra que, en una emergencia sanitaria, falten jabón, toallas. Nada…" (Entrevista a Gonzalo, sector público municipal).

> "Y sí, faltante siempre hay (…) Igual es una lucha para que te den los materiales." (Entrevista a Mónica, sector público provincial).

> "Y hubo escasez entonces los suplimos con otras cosas. No sé… Entrábamos sabiendo que estábamos haciendo cualquiera, pero bueno…» (Entrevista a Soledad, sector público municipal Necochea).

Estas narraciones evidencian heterogeneidad al interior de un mismo sector e incluso de la misma institución. Los mecanismos de acceso a los elementos de seguridad fueron variando y estuvieron vinculados a la acción colectiva y a la visibilidad pública de los riesgos a los que se enfrentaban las y los trabajadores:

> "Cuando empezamos a ingresar no teníamos los trajes, no nos querían dar los trajes porque eran solamente para el sector covid, entonces la jefa de doctores del servicio y la jefa mía de unidad renal se sacaron una foto vistiéndose con bolsas y ahí fue cuando lo publicaron, no sé si en face o en qué lugar publicaron. Ahí fue como que hizo ruido y nos entregaron unos mamelucos, dos mamelucos nada más para el servicio con los cuales tenía que salir las chicas a dializar…" (Entrevista a Norma, sector público provincial)

En términos generales, entre el personal entrevistado las condiciones más seguras en provisión de equipos parecen haberlas tenido quienes trabajaron en unidades de aislamiento Covid-19 -que a su vez se enfrentaban a mayores riesgos- y quienes se desempeñaban en instituciones privadas, donde las experiencias no relatan faltantes, aunque sí disminución de calidad de los insumos.

En lo que respecta a las condiciones de higiene de los lugares de trabajo, encontramos mayores déficits en los establecimientos públicos, según las respuestas de la encuesta. Se preguntó acerca de la presencia de humedad, malos olores, bajas o altas temperaturas, ausencia de ventilación, hacinamiento, mala iluminación o plagas. En general, las y los enfermeros indican que nunca u ocasionalmente hubo alguno de estos déficits en las condiciones de higiene y salubridad. No obstante, en casi todos estos indicadores hubo un porcentaje de alrededor del 20% de trabajadores/as que indicaron que en sus lugares de trabajo existen estos problemas. Sobre todo, lo relativo a la necesidad de gastar dinero propio para proveerse de elementos de

protección personal (27%) -nuevamente profundizando la idea de "salario negativo"-, haber trabajado con temperaturas muy bajas (26%), no tener vista al exterior en toda la jornada (35%) o experimentar falta de ventilación en el lugar de trabajo (27%).

Las diferencias más notables entre establecimientos del ámbito público y privado se vinculan a la presencia de malos olores (23% y 7% respectivamente), las bajas temperaturas (28% y 18%), o temperaturas muy altas (23% y 12%) o hacinamiento (20% y 12%). Cuestiones relativas, sobre todo, a la infraestructura edilicia que, a pesar de la inversión en salud que se dio durante los primeros meses de la pandemia, arrastra déficits históricos sobre todo para el ámbito público, que se vieron agravados por la sobrecarga de atención durante la pandemia.

d. La dimensión psicosocial

La última dimensión de análisis incluye indicadores asociados a los efectos físicos y psíquicos que pudieron tener los cambios en los procesos y en la intensidad del trabajo de enfermería durante la pandemia. La sobrecarga física y emocional de esta labor, por vincularse con el cuidado de la salud y la asistencia directa y permanente de pacientes, es alta y es parte de los rasgos históricos de esta ocupación. Ello se profundizó con el aumento de la intensidad del trabajo y los riesgos asociados a la pandemia por COVID 19. En ese sentido, se indagó en distintos aspectos de la salud física y psíquica y se encontró, como primera aproximación, que gran parte de las y los enfermeras/os experimentaron algún tipo de malestar y diversos cambios emocionales asociados al contexto de trabajo en pandemia.

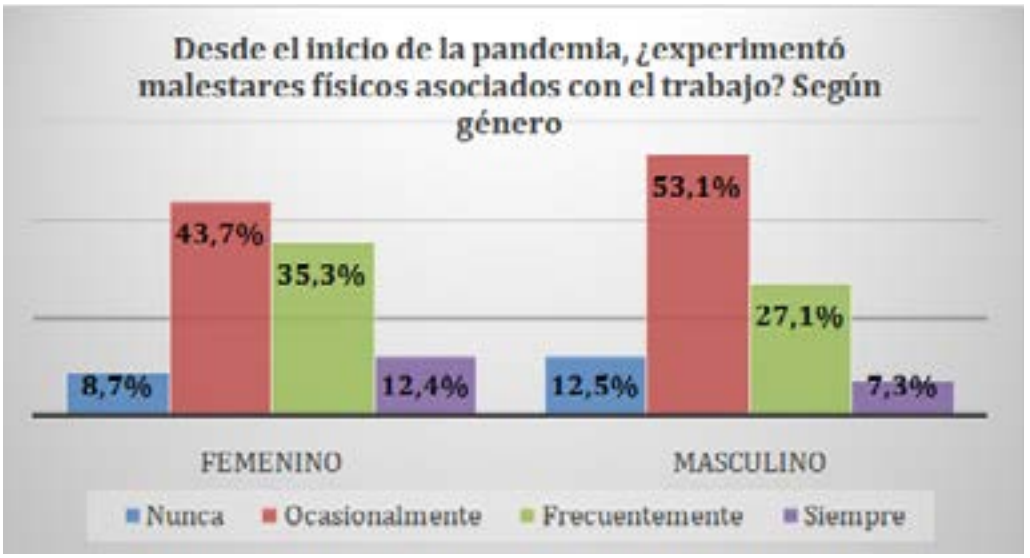
De los resultados de la encuesta nacional, se desprende que el temor al contagio por parte del personal de enfermería fue una constante durante la pandemia: el 30% lo sintió siempre, el 21% frecuentemente y el 35% ocasionalmente. El momento en que fue realizada la encuesta, con un plan de vacunación en marcha y a un año del inicio de la pandemia, pudo haber suavizado la intensidad del temor recordado. Un estudio realizado en España en instancias más tempranas de la pandemia evidencia un porcentaje mayor, del 44% sin distinguir en intensidades (Santamaría et. al., 2021). A través del abordaje cualitativo es posible recuperar cierta temporalidad retrospectiva. En la mayoría de las entrevistas se destaca una intensidad del temor más relacionada con la falta de información y la incertidumbre de los inicios de la pandemia que con el número de casos. Dicha incertidumbre no solo se vinculaba con el propio devenir de la pandemia sino con rigideces de los protocolos, también vinculadas con la información confusa de los inicios.

> "Nos llegaron a decir que si nos contagiábamos nos aislábamos dentro del hospital. Era una locura y yo decía 'voy a trabajar con ropa porque no sé si salgo" (Entrevista a Ana).

En todos los casos se narra una transformación en la percepción de temor al contagio asociada con el acceso a la vacunación. Las experiencias más intensas en relación con el temor se narran como efecto de casos graves de Covid-19 en el entorno laboral cercano:

> "Hasta que en un grupo de WhatsApp que tengo acá del hospital me entero que una compañera estaba con Covid, ella y su esposo, y que los internan en el modular y que los tenían que trasladar porque no había respiradores para ellos. Hice una crisis de asma, la aguanté durante cinco, seis días hasta que me tuvieron que internar un par de horas con oxígeno y medicarme porque me la provoqué yo a la insuficiencia respiratoria. No era neumonía, no era nada. Era yo poniéndome mal, angustiándome por lo que le estaba pasando a mi compañera, me compliqué con el covid." (Entrevista a Viviana)

El 90% de las y los encuestadas/os afirmó haber sentido malestares físicos, el 45% de forma permanente o frecuente. Sobre todo las mujeres, entre quienes casi la mitad manifestó sentir siempre o con frecuencia esos malestares, frente al 34% de los varones.



Diversas experiencias rescatadas a través de las entrevistas expresan el malestar físico como un reflejo del desgaste mental consecuencia de la pandemia:

> "Tuve que arrancar el psicólogo porque empecé con migrañas" (Belén)

Sin embargo, no debe desatenderse la relación entre la complejización de los procesos de trabajo y los esfuerzos físicos involucrados en su consecución. Los

protocolos de distanciamiento y la incorporación de equipos de protección implicaron una carga desfavorable para la ergonomía del trabajo, que redundaría en desgaste físico a lo largo de jornadas laborales, sumando malestar con la prolongación de la pandemia. Como relata Soledad:

> "Mirá, yo creo que sí, porque obviamente no es lo mismo trabajar con un simple barbijo y antiparras a estar con el equipo entero ¿no? Es mucho más lo que te cansa (...) me pasó un día que me agaché, creo que me agaché para buscar diuresis y cuando me quise levantar no podía girarme y además sentía que me caía, como que no podía mantener el equilibrio, me caía para los costados y tenía todo el cuello duro, más el tema de tener todo el equipo, los barbijos que no podés respirar y eso era lo que más me agobiaba y salí de la sala y no podía mantenerme derecha, sentía que me iba para los costados. Fui a la guardia para que me revisaran y la médica que me revisó me dijo que estaba con un poco de nistagmo4, así que no sé, supongo que de la propia contractura" (Entrevista a Soledad).

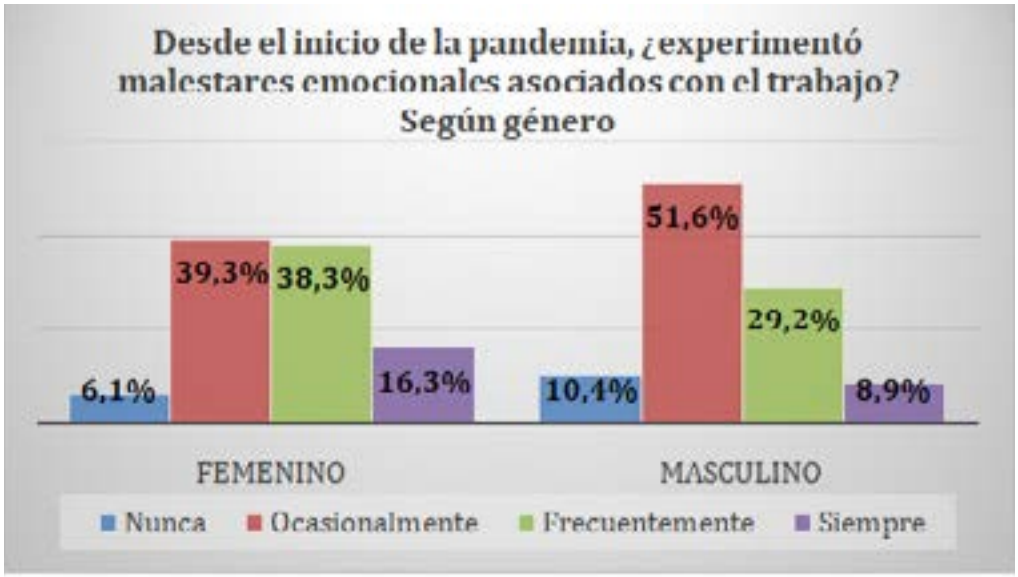
En esta experiencia, el esfuerzo por sostener el cumplimiento de las normas se traduce en sufrimiento físico. En otras ocasiones, las decisiones que implicaban algún tipo de cuestionamiento a las normativas impuestas se traducían en situaciones de estrés. Estas se expresaban tanto en el temor a estar tomando decisiones que pusieran en riesgo la propia salud y la de los pacientes como la exposición frente a posibles penalizaciones en el puesto de trabajo. Siguiendo a Gollac (2011), uno de los ejes que permite analizar riesgos psicosociales en el trabajo es la presencia de conflictos éticos y/o de valores. Éstos aparecen cuando el trabajador se ve impedido de realizar el trabajo de manera acorde con las "reglas de su profesión" (Neffa, 2015; p. 126). Esta tensión entre las normativas y el trabajo real se evidenció en el aumento de la carga física del trabajo y, aún con mayor intensidad, como carga emocional, cuando humanizar la atención significó sortear el cumplimiento de las normativas.

> "Y en situación de pandemia no se deja entrar a los padres, dos veces al día, y el año pasado no se dejaban entrar. A las 10am el informe y nada más. Y el bebe estaba grave, y no dejaban entrar. Se te hace una mezcla de emociones porque vos decis, tu bebe esta grave y no tenes derecho de sacarlo, y no podes hacer ese duelo de dolor con ese bebe, porque es un ser humano también. Nosotras nos paramos de una que «no, no se puede», pero en realidad se puede ¿Que más se va a exponer a tanto dolor esa familias, esos padres para que puedan tener su bebe?. Nosotras con las

4 Movimiento involuntario de los ojos.

chicas, cuando los médicos no estaban, se lo dimos en brazos. Es un alivio para nosotras, nosotras pensamos desde ese lugar." (Entrevista a Laura).
En términos de Schwartz y Durrive (2010), la diferencia entre el trabajo prescripto y el real es inevitable. Un esfuerzo excesivo por conciliarlas hace el trabajo "invivible". Siguiendo esta perspectiva, es evidente que la pandemia supuso una incorporación de carga laboral en términos físicos y emocionales. Las experiencias de las personas entrevistadas evidencian una mayor intensidad en los primeros meses de pandemia por el carácter más restrictivo de protocolos, que luego se flexibilizaron.

La encuesta evidencia, en la misma dirección, una mayor intensidad en los malestares emocionales, que los vivieron con distinta frecuencia el 93% de los casos. En este punto, las mujeres también muestran haber sido más afectadas que sus colegas varones: el 54% de enfermeras vivió malestares emocionales con alta frecuencia, frente al 38% de enfermeros.



El malestar emocional asumió diversas formas5. El temor frente al contagio aparece como experiencia vivida no solo en primera persona, es decir, por el temor

5 Un artículo de publicación reciente se centra en la experiencia del trabajo emocional de la enfermería en pandemia, con el mismo corpus de entrevistas que recuperamos aquí. Coincidimos en observar el dinamismo en la afectación emocional de la pandemia sobre las y los trabajadores, con una intensidad mayor en sus comienzos, posiblemente efecto de la incertidumbre (Garazi y Blanco Rodríguez, 2022)

a enfermarse, sino por el miedo a contagiar a otros. En este sentido, las cargas de cuidado podrían estar asociadas con la intensidad de ese temor, en la medida que existen ciertos vínculos cuya cotidianeidad resulta más difícil, si es que no imposible, interrumpir. Asimismo, el cuidado intensifica su polisemia al traducirse, en contexto de pandemia, como la minimización del contacto físico y presencial. Ello significa, en el desempeño laboral, procesos de trabajo que son interpretados en diversas experiencias como deshumanizantes (Garazi y Blanco Rodríguez, 2022).

En el entorno familiar-afectivo, el cuidado asumió también la forma de distanciamiento del otro. Evitar contacto directo con otras personas -en especial personas mayores-, constituyó una práctica incorporada aún más allá de las restricciones a la circulación, en especial para el personal de salud:

> "Me aislé bastante. Me considero yo de riesgo para los demás..." (Entrevista a Gonzalo).

> "Al principio no veía a nadie ... como a los cuatro meses empecé a ver a mi familia, nada más a mi mamá y a mi hermana. A mi abuela la veo no sé... la habré visto tres veces desde que arrancó todo" (Entrevista a Belén).

> «La realidad es que, en lo personal con mis amigos, me aislé completamente, y con el resto de mi familia, también. Esta cuestión de ser trabajador de salud te contagias en cualquier momento. Si hubiera una juntada de 24 personas, el ojo va a recaer sobre el que trabaja en el hospital, lógicamente" (Entrevista a Selva).

> "Llegue a estar 3 meses sin ver a mi mamá en persona. Inclusive en el día nos vemos muy poco. Ella es una persona de riesgo (...) Sí. Creo que la mayoría de los que trabajamos en hospitales limitamos, muchos se mudaron solos que vivían con sus padres, por miedo a llevar el virus" (Entrevista a Francisca).

Las experiencias relatadas coinciden en un proceso de repliegue hacia el interior de los hogares, incluso más allá de los plazos estipulados por las restricciones sanitarias. La condición de personal de salud llevó a buena parte de las y los entrevistados a permanecer físicamente alejados de su entorno social cercano. En algunos casos, se narran experiencias relacionadas con la culpa por no sostener la cercanía en los lazos afectivos:

> "Así que entre miedo y preocupación al principio era y ahora yo lo siento más como un reclamo de que no me ocupo tanto de la familia extra casa ¿no?. De la casa sí, pero lo que es por fuera de la casa los tíos u otros

amigos, siento como esa sensación de reclamo" (Entrevista a Marcela).

Ello evidencia que, aunque el trabajo de cuidado tiene su demanda más intensa en relación con personas dependientes, su alcance no se limita a estos vínculos. La socióloga Viviana Zelizer (2009) identifica una multiplicidad de relaciones sociales en las que las mujeres cumplen una función cohesiva a la hora de sostener lazos afectivos: organizar celebraciones, recordar fechas especiales y gestionar la compra de regalos son algunas de las tantas funciones que expresan cuidado hacia otras personas y recaen sobre mujeres (Hochschild, 2008). Estas tareas pueden comprenderse, parafraseando a De la Garza Toledo (2010), como parte de una concepción ampliada del trabajo de cuidado. Ante la retracción de esas funciones, la carencia se evidencia como "reclamo" dirigido exclusivamente a quienes cumplen esas funciones.

Aunque puede ser prematuro advertirlo, la experiencia transitada en pandemia podría haber reforzado los procesos de nuclearización de la familia, aunque con formatos heterogéneos. Si bien no es plausible observar una sola forma de ser familia entre las y los entrevistados, todas las experiencias coincidían en la reducción de los lazos afectivos hacia los del hogar en primera instancia, y la lenta recuperación de unos pocos para la familia extendida. Algunas experiencias advierten el posible impacto en las propias prácticas más allá de la pandemia:

> "Creo que nos cambió, nos modificó" (Entrevista a Camilo).

Este repliegue hacia el interior de los hogares se transitó asimismo como una intensificación de las responsabilidades de cuidado en los hogares. Si aún antes de la pandemia la organización social de los cuidados recaía mayoritariamente sobre las mujeres-madres, la interrupción de la presencialidad en las instituciones educativas y de cuidado, sumado al distanciamiento social, reforzó esa desigualdad. Algunas experiencias resignifican este proceso como de fortalecimiento de los vínculos:

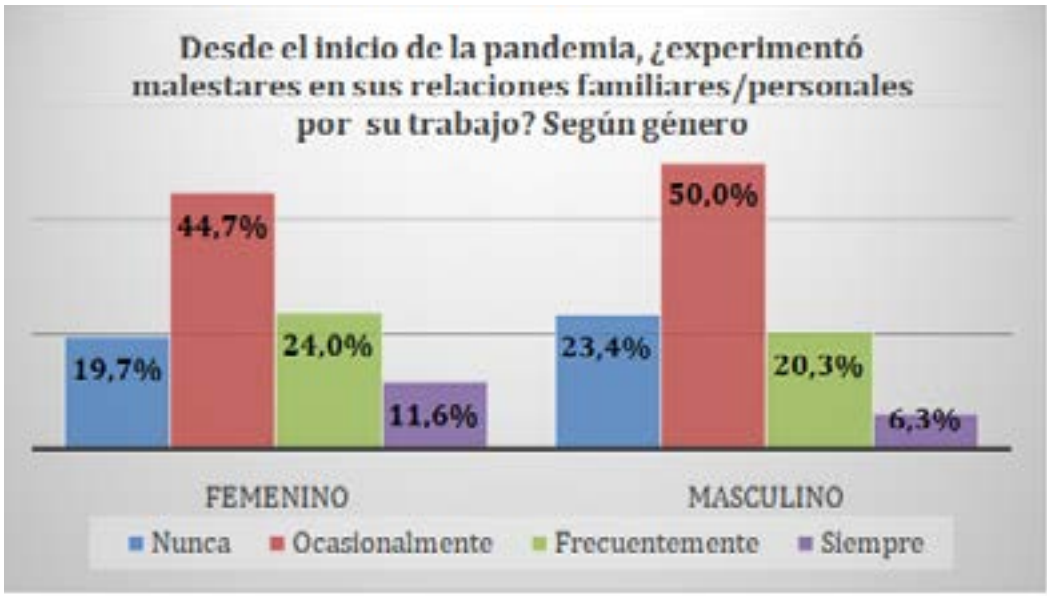
> "A nivel interno o emocional, a mí me dejó un gran aprendizaje. El saldo es positivo, más allá de todo lo negativo. A nivel familiar y de conexión con mis hijos" (Entrevista a Paula).

En otros casos, el temor al contagio representó distanciamiento aún en el entorno afectivo cercano:

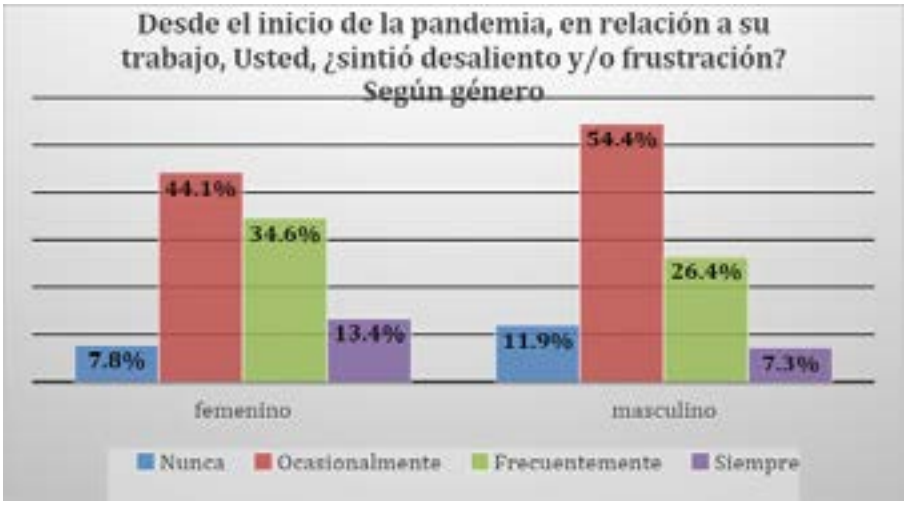
> "En mi vida familiar, que ya no te encontrás como antes. Ya no tomo más mate con mi mujer, no ando a los besos y a los abrazos todo el día, eso también cambia mucho. Te hace pensar todo eso ¿no? por miedo a contagiar al otro, en mi caso…con amigos directamente reuniones hace un montón que no tengo" (Entrevista a Roberto).

Amén de transformar los intercambios afectivo-corporales, en el contexto argentino-rioplatense, la pandemia impuso nuevas reglas para una práctica social arraigada entre diversos sectores sociales. El consumo de mate como ceremonia colectiva e invitación a la mesa común (Pite, 2016) se habría visto amenazado por el repliegue hacia lo individual (Levrand et. al., 2021), que no exceptúa esta práctica compartida e incluso la representa como peligrosa.

La encuesta evidencia el carácter generalizado del impacto del trabajo durante la pandemia, sobre las relaciones familiares o personales de las enfermeras/os. El 33% experimentó siempre o con frecuentemente malestares en sus relaciones familiares/personales debido al trabajo y el 46% lo vivió ocasionalmente. Y aquí, nuevamente, son las mujeres quienes se sintieron más afectadas en este sentido (36%) respecto de sus pares varones, quienes solo en el 27% de los casos dicen haber tenido esos efectos en sus vínculos con frecuencia.



La intensidad de las transformaciones experimentadas en el mundo laboral y su impacto en el conjunto de la vida, se tradujeron en malestar generalizado para el personal de enfermería. El 91% sintió desaliento o frustración en relación con su trabajo al menos ocasionalmente desde el inicio de la pandemia, con mayor frecuencia también entre las mujeres, quienes indican que esa sensación fue permanente o frecuente en un 48% de los casos, proporción que desciende al 34% en los varones, quienes lo manifestaron con menor frecuencia.



En relación con los malestares y efectos psíquicos y emocionales vinculados al trabajo, la encuesta indagó en la existencia de espacios institucionales de contención en los lugares de trabajo. La mayoría (66%) no identifica tales espacios y el 23% dice que estuvieron disponibles ocasionalmente. Sólo el 10% de las y los enfermeros encuestados dicen conocer que esos espacios estuvieran disponibles de forma permanente.

Adicionalmente, y como factor que ejerce mayor presión e insatisfacción respecto de la labor como enfermero/as, solo el 30% siente que su trabajo fue valorado por la sociedad y el 48% manifiesta que fue valorado solo de forma ocasional durante la pandemia.

Las entrevistas revelan también como excepcionalidad la existencia de espacios de contención en las clínicas y hospitales marplatenses. En la mayoría de las experiencias se rescata la acción espontánea y horizontal a través de la cotidianeidad en los lugares de trabajo y el devenir de los grupos de WhatsApp en ámbitos de atención y cuidado entre trabajadores:

> «Sí, supuestamente había un 0800 con ayuda psicológica pero bueno, nadie llamó. Capaz que lo que tenían miedo es que hubiera un suicidio en masa pero no, no. Siguieron trabajando y era como que entre nosotros por los grupos de WhatsApp nos hacíamos la contención "bueno, quedate tranquila ¿necesitás algo?, ¿te alcanzo?, ¿cómo estás?, ¿cómo te sentís?, ¿qué te dijeron?". Cosas así. La ayuda psicológica era entre nosotros también» (Entrevista a Viviana, sector público).

Entre quienes identificaron la existencia de espacios de contención, solo una trabajadora entrevistada expresa haber acudido. La situación relatada resulta

bastante desalentadora en relación a la capacidad de proveer sostén emocional a las y los trabajadores que se hallaban más expuestos frente a la pandemia:

> "Yo a lo primero tuve como un ataque de pánico, no quería ir a trabajar. Me parecía raro porque nunca me pasó eso, pero bueno, iba igual. Era como un rechazo que tenía al trabajo, no quería directamente. Nos trajeron una psicóloga que yo le plantee lo que me había pasado, no solucionó nada y terminó diciendo que 'no nos hagamos problema, porque a todos nos va agarrar coronavirus por trabajar en un hospital' (risas). Viste, nos re animó a seguir trabajando (risas-ironía). Lo que pasa es que la psicóloga al no solucionar nada porque no nos dio una respuesta como no se hagan problema o no sé decirlo de otra manera. Yo lo empecé a hablar con mis compañeras y me dieron ánimos, porque ellos estaban en la misma situación, así que bueno, después ya está, ya se me pasó. Al poder expresarlo es como que después me fui tranquilizando, y ya está, después comencé a trabajar normal" (Entrevista a Mónica, sector público).

El relato de Mónica evidencia la ausencia de una estrategia a gran escala para la contención emocional-psicológica del personal de salud, que transcurrió mayoritariamente de manera espontánea y horizontal. Cabe mencionar que la intensidad de la experiencia antes narrada es significativa en la entrevista, ya que aparece dos veces en el relato, primero cuando se pregunta sobre los espacios de contención y luego reaparece, con palabras muy similares, al consultar sobre las emociones relacionadas con el trabajo en pandemia.

Algunos aspectos positivos que se destacan en la encuesta, y contrarrestan al menos en algo la gran presión laboral, se vinculan con dos experiencias subjetivas. Por un lado, el sentimiento de pertenencia a un grupo de trabajo (presente en el 73% del personal de enfermería de forma constante) y, por otro, el sentimiento de orgullo por la profesión, que lo exterioriza el 82% de los casos como algo que sienten con frecuencia. Finalmente, las relaciones interpersonales en el lugar de trabajo y los vínculos entre compañeros y colegas aparecen como algo valorado por las enfermeras y enfermeros, quienes declaran en gran medida no haber tenido situaciones de conflicto con colegas o superiores.

Conclusiones

A modo de cierre, se puede destacar que la complejidad, la intensidad y la mayor carga física y emocional que adquirió el trabajo de enfermería durante la pandemia pudo evidenciarse desde el análisis estadístico a nivel nacional, así como comprenderse en profundidad desde las vivencias y experiencias relatadas por enfermeras y enfermeros de la Ciudad de Mar del Plata. El diálogo entre los datos cuantitativos nacionales y

el abordaje cualitativo local permitió mostrar las problemáticas más recurrentes de la ocupación y ejemplificarlas a partir de los discursos de sus propios protagonistas, con los sentimientos, emociones y significados que ellas y ellos mismos otorgan a esas experiencias.

La falta de insumos y el escaso reconocimiento económico son recurrentes en las experiencias narradas. Cada una de las experiencias, relató como parte de la disputa con el sector empleador -en especial en el público- los procesos de negociación y militancia para obtener elementos de trabajo, la extensión informal y no reconocida de las jornadas laborales, el aumento en la intensidad del trabajo y el desgaste físico y mental. Todo ello evidencia el enorme peso que el sector de enfermería sostuvo al enfrentar la pandemia. Más allá de los reconocimientos discursivos y simbólicos, la cotidianeidad de las y los trabajadores fue la profundización de la tensión entre el pluriempleo y los ingresos por debajo de las necesidades básicas, la sobrecarga de cuidado profundizada por la imposibilidad de acceder a protecciones al cuidado que fueron previstas para el resto de los trabajadores y la escasez de políticas de amplia escala capaces de contemplar las especificidades del sector, incluyendo la contención emocional adecuada, sostenida y efectiva.

En el sector público, a estas problemáticas se sumó la carga de la contención social que involucró la atención sanitaria en contexto de pandemia. La interacción implicada en las prácticas de supervisión y atención involucraron la escucha no solo de la situación sanitaria sino también social, lo que se tradujo también en una sobrecarga del sistema público asociada con la pérdida de puestos de trabajo en pandemia -y la consecuente falta de acceso a la cobertura de obras sociales y atención en el sector privado-.

Atendiendo a las evidencias presentadas en este artículo, se puede afirmar la necesidad de políticas públicas que tiendan a mejorar la calidad de trabajo y el reconocimiento simbólico, social y económico de la enfermería. Entre otras líneas, se pueden esbozar algunos ejes de políticas a tener en cuenta:

Establecer mecanismos regulares, periódicos y abiertos de jerarquización dentro de la carrera profesional en el sector público.

Asegurar suplementos salariales acordes para cuidado remunerado -institucional o en casas particulares- en el caso de personal con hijos en edad de cuidado intensivo.

Generar espacios consultivos que incluyan a trabajadores/as, para el diseño de protocolos sanitarios acordes con el trato humanizado.

Ampliar las instituciones de atención sanitaria primaria y secundaria, para favorecer la atención temprana y preventiva, evitando sobrecargar el sistema y postergando la atención sanitaria.

Mejorar las condiciones salariales a fin de minimizar la proliferación del pluriempleo, que sobrecarga a los trabajadores/as, afecta la calidad de atención y aumenta el riesgo sanitario.

Finalmente, atendiendo a los riesgos psicofísicos asociados al trabajo, es menester

facilitar espacios de seguimiento de la salud y el bienestar psicofísico de trabajadores/as, de manera preventiva y regular; así como implementar, en las mismas instituciones en que las y los enfermeros realizan su trabajo, espacios colectivos e individuales de acompañamiento profesional en el área de la salud mental para quienes lo requieran.

Bibliografía

Alomo M, Gagliardi G, Peloche S, Somers E, Alzina P, Prokopez CR. (2020) Efectos psicológicos de la pandemia COVID-19 en la población general de Argentina. Rev Fac Cien Med Univ Nac Cordoba, 77(3):176-81. Disponible en: https://revistas.unc.edu.ar/index.php/med/article/view/28561

Aspiazu, E. (2016). Heterogeneidad y desigualdades de género en el sector Salud: entre las estadísticas y las percepciones sobre las condiciones de trabajo. Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales. Vol. 19. Nº1.

Aspiazu, E. (2017). Las condiciones laborales de las y los enfermeros en Argentina: entre la profesionalización y la precariedad del cuidado en la salud, ***Trabajo y Sociedad,*** 28, 11-35.

De la Garza Toledo, E. (2010). Hacia un concepto ampliado de trabajo: del concepto clásico al no clásico. Madrid: Antrhopos.

East, S.; Laurence, T.; López Mourelo, E. (2020) Covid-19 y la situación de las trabajadoras de la salud en Argentina. Buenos Aires OIT-UNFPA-ONU Mujeres.

Garazi, D. y Blanco Rodríguez, G. (2022) "Al principio me dio pánico, mucho pánico". REVLATT, 4, Mayo-octubre, 27-48. https://doi.org/10.48038/revlatt.n4.58

Global Union (2021) COVID-19: una enfermedad profesional ¿Dónde están más protegidos los trabajadores de primera línea? UNI Global Union/ITUC CSI IGB. covid-19_an_occupational_disease_es_v2.pdf (uniglobalunion.org)

GOLLAC, M. (Dir) (2011). Mesurer les facteurs psychosociaux de risqueau travail pour les maitriser. París: Ministère du Travail, de l´Emploi et du Dialogue Social.

Hochschild, A. (2008). La mercantilización de la vida íntima. Apuntes de la casa y el trabajo. Buenos Aires: Katz.

Lanari. M.E. "Realidad y percepción del déficit de trabajo decente. El caso de los médicos que desempeñan sus tareas en hospitales de Mar del Plata" en Aguirre, Andreoni, Armendáriz y Arocena (eds.) Concurso bicentenario de la patria. El estado de la clase trabajadora en la provincia de Buenos Aires. Bs. As. 2010.

Levrand, N.; Tessio Conca, S.; Metivié, M.; et. al. (2021) Prácticas inmateriales en tiempos de coronavirus. Cambios en las modalidades de la ronda de mate y su consumo. Hermeneutic, 20, 48-67.

Malleville, S., y Beliera, A. (2020). El lugar del reconocimiento en el trabajo de enfermería. ***Estudios Del Trabajo. Revista De La Asociación Argentina De Especialistas En Estudios Del Trabajo (ASET)***, (59).

Marx, C. (1980). Teorías sobre la plusvalía. México: FCE.

MSAL (2020). Estado de situación de la formación y el ejercicio profesional de Enfermería en Argentina. Ministerio de Salud de la Nación. Julio.

Neffa, J. C. (2015) Los riesgos psicosociales del trabajo. Contribución a su estudio. Buenos Aires: CEIL.

Neffa, J.C. y Henry, M.L (2017). ¿Quién cuida a los que cuidan? Los riesgos psicosociales en el trabajo en los establecimientos privados de salud. Serie Documentos de Trabajo Edición anual / Año 1 - Nº 1, FCE UNPL, Instituto de Investigaciones Administrativas.

Novick, M. et al. (2012). Estudio comparativo de las condiciones de trabajo y salud de los trabajadores de la salud en: Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú. Washington, D.C.: OPS.

Pereyra F y Micha A. (2016). "La configuración de las condiciones laborales de la enfermería en el Área Metropolitana de Buenos Aires: un análisis en el cruce del orden de género y la organización del sistema de salud", en ***Salud Colectiva,*** 2016, 12(2), pp.221-238.

Pereyra, F. y Esquivel, V. (2017). Trabajadoras y trabajadores del cuidado en Argentina; Universidad Nacional de Santiago del Estero; Trabajo y Sociedad; 28; 1-2017; 5-10

Pite, R. (2016). "A state of South America". Lafayette University. Our people, Fall 2016. https://magazine.lafayette.edu/fall2016/2016/11/16/a-taste-of-south-america/

Scatularo, C. E., Battioni, L., Bellia, S., Costa de Robert, S., Gatti, M., Racki, M., Pereiro, S. M. (2021). Impacto psicofísico de la pandemia COVID-19 en trabajadores de la salud en Argentina. Encuesta ImPPaCTS-SAC. 20. Revista argentina de cardiología, 89(3), 204-210.

Santamaría, M. D., Ozamiz-Etxebarria, N., Rodríguez, I. R., Alboniga-Mayor, J. J., & Gorrotxategi, M. P. (2021). Impacto psicológico de la COVID-19 en una muestra de profesionales sanitarios españoles. Revista de psiquiatría y salud mental, 14(2), 106-112.

Schwartz, Y., y Durrive, L. (2010). Trabalho e ergologia (II). Dialogos sobre a atividade humana. Belo Horizonte: Fabrefactum.

SRT (2021a) Boletín estadístico mensual sobre cobertura y financiación. Total sistema. Departamento de estudios estadísticos. Gerencia técnica. Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT) - Argentina. https://www.srt.gob.ar/estadisticas/boletin_total_sistema/BOLETIN%20TOTAL%20SISTEMA%20-%20Febrero%20de%202021.pdf.

SRT (2021b) Informe sobre la situación de género en el sistema de riesgos de trabajo.

Departamento de estudios estadísticos. Gerencia técnica. Superintendencia de riesgos de trabajo (SRT) - Argentina. https://www.srt.gob.ar/estadisticas/genero/anual/Informe%20Situaci%C3%B3n%20de%20Genero%20A%C3%B1o%202020.pdf

Zelizer, V. (2009) La negociación de la intimidad. Buenos Aires: FCE.

Enfermería y políticas públicas provinciales de la salud y el cuidado. Una comparación entre Chaco y Corrientes durante la pandemia de covid-19[1]

Nursing and provincial public policies for health and care. A comparison between Chaco and Corrientes during the covid-19 pandemic

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61044

Daniel Chao
https://orcid.org/0000-0001-9720-3901
Instituto de Investigaciones Geohistóricas
Universidad Nacional de Nordeste
CONICET
l.daniel.chao@gmail.com
Resistencia, Chaco, Argentina

María del Mar Solís Carnicer
https://orcid.org/0000-0002-5065-3611
Instituto de Investigaciones Geohistóricas
Universidad Nacional de Nordeste
CONICET
marimarsoliscarnicer@gmail.com
Corrientes, Corrientes, Argentina

Recibido: 02/05/2022
Aceptado: 11/10/2022

1 Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto PISAC COVID-19 0022: "La enfermería y el cuidado sanitario profesional durante la pandemia y la postpandemia del COVID 19 (Argentina, S. XX y XXI)" que estuvo bajo la dirección de la Dr. Karina Ramaciotti.

Resumen

Analizamos las políticas públicas e intervenciones sobre la práctica de la enfermería en el contexto de la pandemia de covid-19, tomando en cuenta los años 2020 y 2021, comparando las provincias de Chaco y Corrientes. El artículo se divide en cuatro apartados. En el primero caracterizamos los sistemas de salud de ambas jurisdicciones, mientras que en el segundo describimos el modo de gestión de la pandemia, especialmente respecto a las formas en que se organizaron los aislamientos, la movilidad de la ciudadanía y el impacto de las decisiones gubernamentales en el sistema sanitario de cada provincia. Luego describimos el marco normativo de la actividad de la enfermería a nivel nacional, para, finalmente, dedicar un último apartado a la situación de la enfermería en ambas provincias. Concluimos mostrando las similitudes en la gestión de la movilidad y las restricciones, al igual que los acercamientos en la pauperización de la situación laboral de la enfermería, a la vez que señalamos la diferencia sustancial a favor del Chaco respecto a la institucionalización e implementación de políticas de mediano plazo que exceden la emergencia sanitaria.

Palabras clave: Pandemia - COVID 19 - Políticas públicas – Chaco – Corrientes - Enfermería

Abstract

We analyze public policies and interventions on nursing practice in the context of the covid-19 pandemic, between the years 2020 and 2021, and we compare the provinces of Chaco and Corrientes (Argentine). The paper is divided into four sections. In the first moment, we characterize the health care systems of both jurisdictions, while in the second we describe how the pandemic was managed, especially with respect to the ways in which isolations, the mobility of citizens and the impact of governmental decisions. We then describe the regulatory laws about the nursing activity at the national level, and finally, we dedicate a last section to the situation in both provinces. We conclude by showing the similarities in the management of mobility and restrictions, as well as the similarities in the pauperization of the labor situation of nurses. At the same time, we show the substantial difference in favor of Chaco regarding the institutionalization and implementation of medium-term

policies that go beyond the health emergency.

Key words: Pandemic - COVID 19 - Public Policies - Chaco - Corrientes - Nursing

Introducción

Este artículo se propone estudiar las políticas públicas e intervenciones sobre la práctica de la enfermería en el contexto de la pandemia de covid-19, específicamente durante los años 2020 y 2021 en dos estados subnacionales: las provincias de Chaco y Corrientes. El objetivo es describir y comparar qué cambios produjo este evento excepcional en la formación, los modos de contratación y organización de esta práctica sanitaria, y las políticas públicas de ambas jurisdicciones.

Algunas preguntas que orientaron este estudio fueron: ¿cómo se concibieron los problemas vinculados a la emergencia sanitaria en las normas producidas?, ¿qué cambios a nivel institucional-sanitario pueden evidenciarse en este marco? ¿cómo impactaron dichas disposiciones en las condiciones de trabajo del sector de enfermería? Y en relación a todo eso, ¿cuáles fueron las semejanzas y diferencias entre las dos provincias?

Cabe señalar que Chaco y Corrientes integran el Nordeste argentino -junto a Formosa y Misiones- y tienen problemáticas comunes en cuanto a los altos índices de pobreza, de mortalidad infantil, bajos índices de desarrollo humano, baja cobertura y reducido gasto en salud per cápita (PNUD, 2011, pp. 52-53 y Ministerio de Salud de la Nación, 2018)[2]. En el segundo semestre de 2021, por ejemplo, el 30,4% de los hogares de la región eran pobres y el 8,1% indigentes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC], 2021a.

Según el censo de 2010 (INDEC, 2022a) la provincia de Corrientes contaba por ese entonces con 992.595 hab y una densidad de población de 12 hab/Km2 y la del Chaco, con 1.055.259 hab y una densidad de 10,6 hab/km2. La tasa de analfabetismo en ambas provincias es muy elevada (5,38 % de varones y 5,58% de mujeres en Chaco y 4,60% de varones y 3,97% de mujeres en Corrientes); la de mortalidad infantil se corresponde con las más altas del país (en Chaco en 2016 era de 11,9% y en Corrientes de 13,5%). La tasa de desempleo se calculó en 2021 en 4,2% en Corrientes y 6,7% en Chaco. Por otro lado, el 49,2% de la población chaqueña y el 43,2% de la correntina cuenta únicamente con cobertura del servicio público de salud (INDEC, 2022b).

Por otra parte, las ciudades de Resistencia y Corrientes capitales de dichas provincias, si bien están delimitadas por el río Paraná, conforman una gran área metropolitana —conectada por el puente Gral. Manuel Belgrano— con una enorme continuidad funcional, económica, social y cultural. De acuerdo con datos publicados por el INDEC (2021b) para el segundo semestre de 2021, en la ciudad de Corrientes el 19,9% de los hogares eran pobres y 5,9% indigentes mientras que en el conglomerado del Gran Resistencia los números ascienden a 42,3% para el primer grupo y a 14 %

2 En el NEA se calcula que hay un 4,9% de analfabetos, 5,2% de desempleados, 21,3% de su población con NBI, 33,2% de pobres y 5,8% de indigentes. El 6,4% de su población vive en condiciones de hacinamiento crítico, el 43% de las viviendas tiene una calidad de conexión insuficiente a los servicios básicos (agua y cloaca). El 52% de la población únicamente tiene acceso al servicio público de salud, además en estas provincias el 59% de los establecimientos de salud son públicos.

en el segundo.

Más allá de estos muchos elementos comunes también es posible señalar diferencias. Algunas se desprenden de la misma historia de cada uno de estos espacios (provincia joven en el caso del Chaco[3], y una tradición institucional más extensa en el caso de Corrientes) que dieron lugar, a su vez, a diferentes formas de organización y de prácticas políticas (Leoni y Solis Carnicer, 2015). Por otra parte, la provincia del Chaco cuenta con un elevado número de población indígena ya que, según el censo de 2010, el 3,9 % de sus habitantes se reconocían descendientes de los pueblos originarios[4]. En la provincia de Corrientes, en cambio, sólo un 0,5% de su población se reconocía descendiente de pueblos originarios en 2010, especialmente guaraníes (INDEC, 2015). Además, entre 2020 y 2021 los gobiernos de ambas provincias pertenecían a partidos políticos distintos con estilos de liderazgos y de gestión diferenciados. Chaco está gobernada de manera ininterrumpida por el Partido Justicialista (PJ) desde 2007[5], mientras que Corrientes está liderada desde 2001 por un frente cuya fuerza política de mayor peso es la Unión Cívica Radical (UCR).[6] A su vez, a nivel municipal, al ser ambas ciudades capitales, presentan una atomización de autoridades estatales de diversos niveles de gobierno, situación que representa una importante dificultad a la hora de lograr una gobernabilidad coherente (Scornik, et al., 2012).

Consideramos que todos estos rasgos que caracterizan a ambas provincias, las convierten en espacios relevantes para un estudio comparado en cuanto a las formas de gestión y las políticas públicas que se llevaron adelante durante el primer año de la pandemia del covid 19 y el papel que jugó en ese proceso el personal de enfermería que se vio directamente afectado por la situación. Para realizar una parte de este análisis nos posicionamos desde el enfoque institucionalista de la ***gestión de políticas públicas*** (Andrenacci, 2016, 2020a), especialmente en los momentos del ***problema*** y del ***diseño.*** A su vez, consideramos a la enfermería como una de las "tareas de cuidado", categoría que a nivel estatal se define como "el conjunto de prácticas individuales e institucionales, remuneradas o no remuneradas, realizadas en pos de cuidar a personas dependientes" (Mallimaci Barral, 2021, pp 11-12). Analizar el trabajo de cuidado implica también dar cuenta de las desigualdades sociales que se plantean tanto entre quienes son proveedores/as del cuidado como entre quiénes lo reciben. Estas prácticas son comprendidas generalmente como tareas innatas o

3 El Territorio Nacional del Chaco fue provincializado en el año 1951 durante la primera presidencia de Perón.

4 La mayor parte de ellos son Toba, Wichí y Mocoví.

5 El período está compuesto por las gestiones de Jorge Milton Capitanich 2007-2011/2011-2013, cuando éste pasa a ser Jefe del Gabinete de Ministros de la Presidenta Cristina Fernández y en su remplazo asume su vicegobernador Carlos Bacileff Ivanoff hasta 2015, continúa Domingo Peppo 2015-2019, y nuevamente Capitanich quien está hasta la actualidad

6 En 2001 asume Ricardo Colombi, a quien lo sucede Arturo Colombi en 2005 para luego retornar Ricardo Colombi en 2009 por dos períodos hasta 2017 en que lo sucede Gustavo Valdez, que fue reelecto en 2021.

poco calificadas que llevan a cabo fundamentalmente las mujeres, con condiciones de trabajo precarias y bajos salarios.

A fin de abordar tales problemáticas nos nutrimos del análisis documental de las normas emanadas por los estados provinciales (leyes, decretos, resoluciones), de la prensa local –fundamentalmente los diarios El Litoral de Corrientes y Norte y Chaco día por día de Resistencia-, así como también de los datos obtenidos a través de entrevistas semi estructuradas realizadas a enfermeras y enfermeros de instituciones privadas y públicas del Gran Resistencia[7] y la ciudad de Corrientes.[8]

El artículo está dividido en cuatro apartados, de los cuales en el primero desarrollamos algunas características de los sistemas de salud de Chaco y Corrientes, mientras que en el segundo describimos el modo de gestión de la pandemia, especialmente respecto a las formas en que se organizaron los aislamientos, la movilidad de la ciudadanía y el impacto de las decisiones gubernamentales respecto al sistema sanitario de cada provincia. En el tercer apartado describimos el marco normativo de la actividad de la enfermería a nivel nacional, para, finalmente, dedicar un último apartado a la situación de la enfermería en ambas provincias antes, durante y después de los momentos más álgidos de la emergencia sanitaria.

La organización del sistema de salud en las provincias de Chaco y Corrientes

De acuerdo con Aspiazu (2017) el sistema de salud argentino es "el conjunto de recursos organizados para dar atención a la población en forma preventiva y asistencial" (p.14). El mismo se encuentra dividido en subsectores: salud pública, medicina privada, obras sociales y cooperativas y mutuales de salud. Estos subsectores, a su vez, se encuentran descentralizados en relación con los organismos que los regulan y sus fuentes de financiamiento. Se trata, entonces, de un sector altamente segmentado, con una lógica compleja, que implica la coexistencia desarticulada de cada uno de estos subsistemas, que difieren respecto a su población objetivo, los

7 El Gran Resistencia comprende las ciudades de Resistencia, Barranqueras y Puerto Vilelas.

8 Se trata de un total de 15 entrevistas llevadas adelante entre los meses de abril y julio de 2021 en el marco de la "segunda ola" de contagios. En cuanto al perfil de las y los entrevistados que componen la muestra, debe señalarse que son trabajadores/as de entre 27 y 59 años de edad, con un promedio de 39 años. El 53% son mujeres y el 47% restante varones, de los cuales una mitad trabaja en Resistencia y la otra en Corrientes. Más del 90% presta servicios en hospitales de gestión provincial, como el Hospital Julio C. Perrando de Resistencia o el Hospital de Campaña y el Hospital Vidal de Corrientes. Un número menor realiza labores en centros de salud privados, de gestión municipal o en el marco de programas específicos —como el Programa Detectar de la provincia de Chaco—. Los niveles de formación, las tareas y los tipos de contratación son variados: en cuanto a lo primero, se encuentran licenciadas y licenciados, técnicas y técnicos superiores y auxiliares en enfermería, así como una técnica en emergencias médicas y enfermeras y enfermeros profesionales. Los tipos de contratación oscilan entre la planta permanente, los contratos de servicio o los realizados mediante convenios de los estados provinciales con asociaciones profesionales —que en ambos casos conlleva la inscripción como monotributistas—, las becas de programas especiales y el trabajo informal. Estos testimonios forman parte de un corpus más amplio compuesto por 274 entrevistas que se hicieron a nivel nacional dentro del marco del Proyecto PISAC COVID-19 0022 en el que participaron investigadores e investigadoras de 16 nodos de universidades nacionales y centros de investigación en diferentes regiones del país.

servicios que brindan y el origen de sus recursos y, generalmente, no cuentan con principios y criterios integradores entre sí. Esta estructura actual, si bien responde a una forma de organización de larga data, es consecuencia, en gran parte, de las reformas aplicadas en la década de 1990 (Aspiazu, 2016 y 2017; Acuña y Chudnosky, 2002). En este sistema, las provincias y los municipios tienen la mayor responsabilidad sobre la salud pública, pero los recursos con los que cuentan para afrontarla son escasos (PNUD, 2011, p. 51), y las brechas regionales son significativas en cuanto a los resultados de salud alcanzados y a la calidad de la atención (Tobar, Olaviaga y Solano, 2012). Las provincias de Chaco y Corrientes integran junto a Jujuy, San Juan, Tucumán, Misiones, Formosa, Santiago del Estero y Salta, el grupo con un menor índice de Desarrollo Humano (IDH), menor desarrollo relativo, baja cobertura, reducido gasto en salud per cápita y elevadas tasas de mortalidad infantil y APVP (años potenciales de vida perdidos) por causas infecciosas (PNUD, 2011, p. 52).

Por su organización federal, las provincias argentinas tienen a su cargo la administración del sistema de salud de su jurisdicción, tanto a nivel público como en lo inherente al sector privado. En ese sentido, los estados provinciales deben ocuparse de la ejecución de políticas de salud, que incluyen desde la organización de los establecimientos encargados de la atención, la red de distribución y producción de medicamentos hasta las cuestiones relativas a la formación del personal sanitario.

Al no contar, desde las ciencias sociales, con estudios sistemáticos, comparados y actualizados sobre los sistemas de salud de las provincias de Chaco y Corrientes, consideramos pertinente caracterizarlos brevemente como marco de comprensión del caso analizado. En la provincia de Corrientes, el sistema sanitario depende del Ministerio de Salud Pública, cuyas competencias y alcances fueron definidos por la ley Orgánica de Ministerios de la provincia de Corrientes (Ley N° 62.33) de 2013. Tal como ha demostrado Valeria Ojeda (2016), la estructura orgánica de esta cartera mostró cierta estabilidad desde la década de los 80', con una fuerte centralidad respecto a las cadenas de mandos y manejo presupuestario, con pocas secretarías o subsecretarías. Desde 2014 no ha variado la estructura de su organigrama, contando con dos subsecretarías (de Salud y de Gestión Sanitaria) 17 direcciones[9], más dos áreas de Asesoría (Legal y Social) y un área específica para el Plan Sumar Corrientes, operativo nacional que se ocupa de la cobertura sanitaria de quienes no posean obras sociales o prepagas. Cabe mencionar, además, que la territorialización del sistema de salud correntino se organiza en cinco regiones sanitarias[10].

9 Las Direcciones del Ministerio de Salud Pública son: Promoción y Protección para la Salud, Programas y Recursos Humanos, Administración, UEP - UGP – PAMI, Plamecor, Planeamiento y Relaciones Institucionales, Gestión Hospitalaria e Instituciones de Salud, Fiscalización Sanitaria, Personal, Emergencia Sanitaria, Operativos Sanitarios, Prensa, Epidemiología, Recursos Humanos, Maternidad e Infancia, Gestión de Calidad y APS Capital.

10 Conformadas por la Región I, que incluye los departamentos de Berón de Astrada, Capital, Empedrado, General Paz, Itatí, San Cosme, San Miguel y San Luis del Palmar; la Región II, que abarca Bella Vista, Concepción, Mburucuyá, Saladas y San Roque; la Región III cuya

Como dato de coyuntura debe señalarse que, durante los años 2020 y 2021, período incluido en este estudio, encabezaba esta cartera el ministro Ricardo Cardozo. Una particularidad del sistema de salud correntino es la mayor participación de los municipios con los centros de atención primaria (CAPS) (PNUD, 2011, p. 50).

El Chaco, por su parte, organiza su sistema de salud a partir de la ley 7.681, promulgada a fines de 2015, en la cual establece los modos de integración de los servicios destinados a la promoción, protección, rehabilitación, defensa y asistencia de la salud en el territorio provincial, así como la función normativa que regulan las actividades del sector privado de la salud[11], y estableció la creación de un Consejo Provincial de Salud. La provincia cuenta con ocho regiones sanitarias que respetan el modelo de las Unidades de Desarrollo Territorial que coordina las actividades de todas las áreas del gobierno provincial (educación, producción, economía, etc)[12].

Como ha demostrado Mariana Chudnovsky (2013) en su estudio sobre el gabinete epidemiológico provincial, el sistema sanitario chaqueño se ha caracterizado por una rotación y fragmentación de sus funcionarios, y por poca estabilidad respecto a la política de salud, cuestión que intentó subsanarse con la ley de creación del sistema de salud pública que hemos citado. Desde julio de 2021 la ministra de Salud es Carolina Centeno, en reemplazo de Paola Benítez quien encabezó la cartera provincial desde el inicio de la emergencia sanitaria. La estructura orgánica del Ministerio de Salud del Chaco incluye siete subsecretarías (de Salud, de Atención y Acceso al Sistema de Salud, de Coordinación Presupuestaria y Financiera, de Promoción de la Salud, de Salud Comunitaria, Entornos Saludables y no Violentos, de Regulación y Fiscalización y de Programación y Gestión Estratégica) y cinco direcciones (de Unidad de Planificación Sectorial, de Unidad de Comunicación Institucional, de Secretaría General, de Salud Digital y Gobernanza en Sistemas de Información y de Unidad de

cobertura incluye a Goya, Esquina y Lavalle; la Región IV, que abarca a Curuzú Cuatiá, Mercedes, Monte Caseros, Paso de los Libres y Sauce; y la Región V, integrada por General Alvear, Ituzaingó, San Martín y Santo Tomé.

11 En el caso de Corrientes, la ley 5.914 de 2009 establece un registro de inscripción de empresas públicas estatales o privadas que presente atención sanitaria de algún tipo, aunque no regulan sus actividades, ni explicita los modos de coordinación dentro del sistema de salud.

12 Las cuales están divididas en Región 1 "UMDESOCH", que incluye a las ciudades de Villa Ángela, Samuhú, Enrique Urien, San Bernardo, La Clotilde, La Tigra, Coronel Du Graty, Chorotis y Santa Sylvina; Región 2 "Centro Chaqueña", conformada por Las Garcitas, Presidencia de la Plaza, Villa Berthet, Quitilipi, Machagai, Colonia Elisa, Capitán Solari, El Palmar y Colonia Aborigen; Región 3 "Oriental Chaqueña", que abarca La Verde, La Escondida, Lapachito, Makallé, Laguna Blanca, Colonia Popular, Puerto Tirol, General Vedia, La Leonesa, Puerto Eva Perón, Puerto Bermejo, Las Palmas, Margarita Belén, Isla del Cerrito, Colonia Benítez, Basail, Cote Lai y Charadai; Región 4 "Sudoeste II" que incluye a Las Breñas, Charata, General Pinedo, Hermoso Campo, General Capdevila, Corzuela y Gancedo; Región 5 "Impenetrable", en donde se encuentran las ciudades de El Sauzalito, El Sauzal, Fuerte Esperanza, Nueva Pompeya, Comandancia Frías, Villa Río Bermejito, El Espinillo, Miraflores, Castelli y Tres Isletas; Región 6 "Norte", en la que se cuenta a Pampa del Indio, Presidencia Roca, Pampa Almirón, La Eduvigis, Laguna Limpia, General San Martín, Ciervo Petiso, Colonias Unidas y Selvas del Río de Oro; Región 7 "Centro Oeste", que incluye a Taco Pozo, Los Frentones, Avia Terai, Concepción del Bermejo, Pampa del Infierno, Campo Largo, Napenay y Presidencia Roque Sáenz Peña; y Región 8 "Metropolitana", donde se encuentran las ciudades de Resistencia, Barranqueras, Fontana, Puerto Vilelas y Colonia Baranda.

Asuntos Jurídicos).

Las políticas públicas de contención de la pandemia por Covid 19 en las provincias de Chaco y Corrientes. Un análisis comparado de las leyes, decretos y resoluciones.

Cuando la emergencia sanitaria aparece con fuerza en la agenda política, ninguna de las provincias contaba con grados de capacidad estatal[13] robustos para responder, pese a que la región cuenta con una larga tradición en enfermedades de riesgo epidemiológico como el dengue o la chikunguña. Esto provocó que deban constituirse improvisadamente comités de emergencia, darles un marco de funcionamiento y asignarles presupuestos, aunque las urgencias de acción estuvieron, al menos al inicio, vinculadas con la detección de los primeros casos confirmados. Mientras que Chaco tuvo su primer positivo el 9 de marzo, casi dos semanas antes de la declaración del aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) a nivel nacional, Corrientes informó su primer caso el 20 de marzo cuando las provincias ya contaban con mayor conocimiento sobre cómo actuar. Asimismo, la provincia del Chaco se mantuvo entre marzo y septiembre como unos de los distritos con mayores tasas de reproducción de contagios, y una sucesión de prórrogas de formas de aislamiento cada vez más estrictos, mientras que Corrientes parecía tener la situación controlada hasta los últimos meses de 2020 cuando los números de positivos y fallecidos vinculados al Sars-cov-2 aumentaron. Esta situación, al menos a nivel de agenda mediática, generó la sensación de que Corrientes manejó la situación de manera más eficiente.

Entre 2020 y 2021 ambas jurisdicciones produjeron un número importante de normas que buscaban legislar la pandemia y darle un marco de sentido a las medidas tomadas. Es importante señalar que un análisis de políticas públicas no puede detenerse únicamente en lo producido en decretos o leyes, pues su ejecución y diversidad en terreno son fundamentales para poder comprender la gestión en la administración pública. No obstante, la producción de normativa puede darnos información trascendente respecto a los modos de entender los problemas que la política pública viene a resolver y a la vez, nos ayuda a caracterizar algunos grados de institucionalidad y estilos de las burocracias estatales.

Para ello tomaremos en cuenta el digesto normativo producido para darle marco legal a las acciones desde los Estados provinciales, y que nos permiten, desde el punto de vista de la gestión (Andrenacci, 2016), establecer estilos de acción y modo

13 Término que refiere a los grados de acumulación de prácticas y recursos que tiene un Estado para afrontar problemas diversos. Estas capacidades incluyen la "capacidad extractiva, la de implementar políticas u objetivos, la coercitiva, la político-institucional, la burocrática y la administrativa" (AAVV, 2015) entre otras.

de reacción frente a las diversas contingencias que se produjeron entre 2020[14] y 2021.

La gestión será entendida como las formas de enfrentamiento ante situaciones emergentes que toman los cuadros político-técnicos de un gobierno, y que responden a una serie amplia de percepciones, tradiciones y orientaciones ideológico-programáticas (p. 4). En ese sentido, Luciano Andrenacci (2016, 2020a, 2020b) propone una serie de claves de acceso a la gestión a partir de "momentos" no lineales pero si segmentados para el análisis: problema, diseño, ejecución y efectos. Una mirada al digesto normativo, en este caso, nos permite un acercamiento a las definiciones del problema -a partir de lo que se propone como solución- y del diseño -desde lo que la normativa especifica que puede/debe hacerse y cómo-. A su vez, este análisis posibilita acercarnos a los modos en que estos estados subnacionales organizaron su agenda política en torno a la emergencia sanitaria a la vez que nos brinda información sobre los grados de institucionalidad estatal, entendidas como la estabilidad de la toma de decisiones y los grados de participación y articulación entre los poderes ejecutivos y legislativos.

En ese sentido, hacemos una primera división comparativa. La primera es que los Ejecutivos apelaron a un número muy similar de decretos para darle legalidad a sus acciones. Mientras Corrientes utilizó -hasta donde pudimos relevar- 66 decretos entre 2020 y 2021, Chaco produjo 71 instrumentos de este tipo. Es decir, ambas jurisdicciones tuvieron niveles similares de discrecionalidad y centralidad en la toma de decisiones. Sin embargo, la diferencia sustancial se encuentra en el papel de las legislaturas provinciales[15]. Corrientes aprobó una sola ley que enmarcó todas las medidas tomadas (ley nº 6528), mientras que el poder legislativo chaqueño aprobó un total de 43.

En lo sucesivo, haremos una comparación por año tomando en cuenta el número de instrumentos normativos, su contenido y las características de gestión y problematización que se desprenden de ellos.

2020, los primeros meses de pandemia

Las decisiones tomadas por las administraciones provinciales durante el año 2020 pueden dividirse en dos grandes períodos. Por un lado, un recorte que incluye los meses críticos de marzo a junio, y un segundo que se extiende desde junio hasta diciembre, período en que ambas provincias se acercaron respecto a tasas de contagios, número de enfermos, fallecidos diarios y porcentajes de internación.

14 En Chao, Fernández, López, Meza y Romagnoli (2021) se puede encontrar un análisis exhaustivo del marco normativo de la provincia del Chaco producido durante el año 2020 y su uso para el diseño de políticas públicas. Este apartado recoge algunos señalamientos de este trabajo, suma lo producido en 2021 y lo compara con la provincia de Corrientes.

15 La provincia del Chaco cuenta con un sistema legislativo unicameral, ejercido por una Cámara de Diputados de 32 miembros, mientras que Corrientes cuenta con dos Cámaras, representadas por 26 diputados y 13 senadores.

El Poder Ejecutivo del Chaco produjo, entre los meses de marzo y junio, 30 decretos, mientras que el Legislativo aprobó siete leyes. Estos instrumentos normativos sirvieron para organizar las instituciones vinculadas a la atención, el presupuesto necesario y los organismos que controlarían el cumplimiento del ASPO. Cabe señalar que esta fue la primera provincia en decretar el cese de actividades (16 de marzo) y también fue -en estos meses- una de las jurisdicciones con tasas de contagio y reproducción de la enfermedad más altas a nivel nacional, siempre cercanas a la provincia de Buenos Aires o a las Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que generó un clima social poco favorable para el gobernador Jorge Capitanich.

En ese período la provincia construyó un sistema de seguimiento y organizó la administración del aislamiento autónoma respecto a lo que se hacía desde el Ejecutivo Nacional. A medida que pasaban los meses, dividió en "fases" lo sucedido, declarando al período previo al primer contagio y hasta el decreto de aislamiento (del 9 al 18 de marzo) como "fase de contención", para luego instituir un nuevo período denominada "fase de mitigación" que se extendería hasta el 23 de julio de 2020. A la vez, se inició la construcción de un Hospital Modular en la dependencia del Hospital Julio C. Perrando y un centro de atención especializada para casos y testeos de COVID, que incluyó el armado de una red de laboratorios público/privado para análisis y detección. Asimismo, se aprobaron una serie de protocolos para el desempeño de actividades que no quedaban exentas de cumplir funciones, se organizaron los modos de atención dentro de las instituciones sanitarias, así como también el uso de instituciones no hospitalarias para casos positivos o de contacto estrecho.

A nivel de los y las trabajadoras del sistema de salud pública, la provincia del Chaco se encontraba bajo "emergencia sanitaria" desde enero de 2020, apenas un mes después de la asunción del gobernador. Esta emergencia se vinculaba, en los términos del propio gobierno, al desfinanciamiento de parte de la gestión predecesora, lo cual se agravó al momento de iniciar la pandemia. En este sentido, se aprobó la contratación de personal y la ampliación presupuestaria.

Por otra parte, la provincia de Corrientes declaró la emergencia sanitaria el 11 de marzo, en coincidencia con el Ejecutivo nacional, y días después suspendió las clases presenciales y anunció un asueto para la administración pública. El 18 de marzo otorgó licencias especiales a grupos de riesgo y el 20 de marzo los legisladores correntinos aprobaron la ley Nº 6528 que declaró la emergencia sanitaria, homologó el decreto nacional 507/20 y facultó la toma de medidas extraordinarias en cuanto a presupuesto y contrataciones en un plazo de 180 días, pero con posibilidad de prórrogas. Esta ley amparó la toma de decisiones durante los años siguientes y se sumó al decreto 588/20 que estableció el ASPO adhiriendo al decreto nacional.

La provincia organizó un sistema de seguimiento que incluyó aportes de la Universidad Nacional del Nordeste, y constituyó un Hospital de Campaña ubicado en las instalaciones del Hogar Escuela "Pte. Juan Domingo Perón", lo que implicó una reorganización del sistema sanitario provincial ya que se trató de un nuevo hospital

centrado en este tipo de atención. El Hospital de Campaña se inauguró oficialmente a principios de mayo de 2020, e incluyó el armado de una estructura orgánica, funcional y administrativa (***El Litoral***, 5 de mayo de 2020)

A diferencia de Chaco, el gobierno correntino se subordinó a la forma de administración de los aislamientos de Nación, plegándose al sistema de fases que se numeraban del 1 al 5 y que dependían de variables como las tasas de reproducción del virus, el número de contagios nuevos, los porcentajes de uso de las terapias intensivas, etc. Esto permitió simplificar la comunicación puesto que no requirió informar a la ciudadanía de modificaciones sobre el criterio tomado, además de no necesitar constituir fechas de prórrogas del aislamiento por fuera de la establecidas por el Ejecutivo nacional. En ese sentido, varios decretos sirvieron para adherir a las extensiones del aislamiento ordenadas por el presidente Alberto Fernández. Sin embargo, este paralelismo significó que Corrientes tuviera que decretar cada vez que una ciudad se "movía" de fases, lo cual marcó una de las características de la gestión de la pandemia de ese gobierno. Este proceso inició con el decreto 826/20 cuando se impuso a Mocoretá el regreso a la fase de aislamiento más estricto, mientras que el resto de la provincia ya había iniciado un relajamiento de las restricciones.

Contrario a este esquema, el Chaco organizó un sistema de seguimiento estricto que se basó en parámetros nacionales pero que mostró una fuerte autonomía y regularidad, aunque esto no se tradujo en la mejora de números respecto a nuevos contagios. Esto llevó a que la provincia atravesara un proceso de restricciones muy estrictas que se extendieron casi hasta fines de julio, pero organizadas según un parámetro propio que no se vincularía al libreto nacional. Para el 29 de junio de 2020, Chaco contaba con un total de 1937 casos confirmados, 94 fallecimientos y 11 personas internadas en Unidades de Terapia Intensiva (UTI). En la misma fecha, Corrientes mostraba una acumulación de 117 positivos, 1 personas internada y sin fallecimientos, mientras que en el país se informaba un total de 62.268 casos acumulados y 1280 muertos.

Tabla N°1: Medidas de marzo a junio de 2020.

Prov.	Aislamientos y prórrogas.	Organización del sistema de salud	Organización de la movilidad
Chaco[16]	Ley 3123-A. 11 de marzo. Licencia obligatoria para sospechas de positivos. Decreto 430/20. 12 de marzo. Adhiere al decreto nacional 260/20 que establece la emergencia sanitaria por un año. Decreto 432/2020. 16 de marzo. Instituye la etapa de contención y suspende clases. Decreto 433/2020. 18 de marzo. Suspende actividades hasta el 31 de marzo. Decreto 466/2020. 30 de marzo. Prórroga del 433/20. Decreto 488/20. 12 de abril. Adhiere al decreto nacional que extiende el ASPO hasta el 26 de abril. Decreto 534/20. 26 de abril. Prórroga ASPO hasta el 10 de mayo. Decreto 616/20. 24 de mayo. Dispone ASPO hasta el 7 de junio. Establece un sistema de seguimiento autónomo. Resolución 658/20. 13 de mayo. Apertura gradual de actividades comerciales. Decreto 677/20. 6 de junio. Prórroga de ASPO hasta el 22 de junio. Decreto 732/20. 21 de junio. Prórroga de ASPO hasta el 28 de junio. Decreto 756/20. 28 de junio. Prórroga de ASPO entre el 29 de junio y el 29 de julio.	Res. 436/20. 4 de marzo. Se crea un comité de especialistas y protocolos de actuación. Decreto 368/20. 9 de marzo. Crea un comité de acción sanitaria y una sala de situación. Decreto 429/20. 12 de marzo. Crea una comisión de seguimiento. Decreto 434/20. 18 de marzo. Autoriza transferencia de fondos para la emergencia. Decreto 435/20. 18 de marzo. Permite al Min. de Salud a incrementar cupo de guardias. Decreto 436/20. 18 de marzo. Incrementa el valor de las guardias. Decreto 432 y 433/20. Aprueban el Protocolo de Actuación para las etapas de contención y mitigación. Decreto 443/20. 23 de marzo. Crea una red sanitaria provincial de emergencia entre el sector público y privado. Decreto 608/20. 19 de mayo. Aprueba el protocolo provincial de salud mental. Ley 3140. 4 de junio. Creación de fondo para atender la emergencia. Decreto 676/20. 5 de junio. Aprueba la creación de un Comité Técnico bajo la esfera del de seguimiento. Resolución N° 188. 11 de junio. Veto parcial a la ley 3062-G de profesionalización de auxiliares en enfermerías. Permite su contratación. Ley 3148-G. 11 de junio. Adhesión al Programa de Protección del Personal de Salud. Ley 3152-G. 11 de junio. Se crea el programa de Concientización sobre el uso del plasma de pacientes recuperados.	Decreto 437/20. 20 de marzo. Promulga la ley 3125-A de emergencia. Decreto 445/20. 23 de marzo. Restringe servicio bancario nocturno. Decreto 449/20. 25 de marzo. Protocolo para casos de violencia de género en ASPO. Decreto 462/20. 30 de marzo. Comité de emergencia Social, alimentaria y sanitaria. Decreto 464/20. 30 de marzo. Sistema tributario único. Decreto 469/20. 31 de marzo. Adhiere al decreto nacional 311/20 que evita cortes de servicios durante el ASPO. Decreto 540/20. 28 de abril. Protocolo para definir localidades críticas y no críticas. Ley 3138-A. 6 de mayo. Flexibilización del pago de alquileres. Decreto 618/20. 26 de mayo. Protocolo operativo Barrio Toba de Resistencia. Decreto 643/20. 29 de mayo. Sistema Administración Inteligente. Resolución 485/20. 2 de junio. Protocolo de actuación policial y penitenciaria. Decreto 702/20. 15 de junio. Suspende decreto 677/20 sobre localidades críticas.

16 Se deja afuera de este cuadro a las leyes que dieron marco legal a los decretos 432, 433, 488, 540, 702, 732 y 756.

		Ley 3155-G. 24 de junio. Uso de establecimientos no hospitalarios para atención. Decreto 751/20. 26 de junio. Aprueba la ley y protocolo de uso de establecimientos no hospitalarios para atención de casos positivos.	
Corrientes	Decreto 488/20. 11 de marzo. Licencia para quienes regresen de países afectados. Decreto 527/20. 15 de marzo. Suspensión de clases hasta el 31 de marzo. Decreto 531/20. 16 de marzo. Licencias para trabajadores de la adm. pública. Decreto 535/20. 18 de marzo. Licencia para grupos de riesgo. Decreto 588/20. 20 de marzo. Adhiere a decreto nacional 297/20 hasta 31 de marzo. Decreto 631/20. 31 de marzo. Adhiere a decreto nacional 325/20 que prorroga ASPO hasta el 12 de abril. Decreto 650/20. 11 de abril. ASPO hasta el 26 de abril. Decreto 697/20. 27 de abril. Adhesión a decreto nacional. Aspo hasta el 10 de mayo. Decreto 710/20. Ratifica ASPO hasta 10 de mayo. Decreto 740/20. 11 de mayo. Adhesión al decreto 459/20. ASPO hasta el 24 de mayo. Se agregan excepciones y aperturas graduales. Decreto 790/20. 25 de mayo. Adhesión a decreto 493/20. ASPO hasta el 7 de junio. Decreto 826/20. 2 de junio. Mocoretá a FASE 1. Decreto 880/20. 11 de junio. Adhesión a decreto nacional 520/20. Distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO) entre el 8 y el 28 de junio.	Decreto 507/20. 11 de marzo. Conformación de un comité de crisis, declaración de emergencia y reasignación de recursos. Ley 6528[17] . 20 de marzo. Declara emergencia provincial prorrogable. Se faculta a contrataciones extraordinarias. Decreto 592/20. 23 de marzo. Se autoriza la adquisición de bienes para afrontar la emergencia. Decreto 722/20. 8 de mayo. Se prorroga el decreto 592/20. Decreto 743/20. 12 de mayo. Pago adicional para agentes involucrados en la emergencia. Decreto 789/20. 22 de mayo. Organización administrativa del Hospital de Campaña.	Decreto 590/20. 23 de marzo. Plazo de gracia para el pago de rentas. Decreto 594/20. 23 de marzo. Modificación de vencimiento en pagos impositivos. Decreto 632/20. 31 de marzo. Adhesión al decreto 311/20, prohíbe corte de servicios. Disposición 4/20. 31 de marzo. Ministerio de Obras. Suspensión de servicio de colectivos urbanos e interurbanos. Decreto 935/20. 12 de junio. Hisopado obligatorio y semanal para quienes crucen de Corrientes a Chaco.

17 Se promulgó por decreto 922/20

	Decreto 962/20. 16 de junio. Saladas a FASE 3		

Elaboración propia en base a información oficial y a lo citado en Chao, Fernandez, López, Meza y Romagnoli (2021)

En base a los instrumentos normativos analizados podemos afirmar que la emergencia sanitaria fue organizada en tres "problemas": la gestión de los aislamientos -y sus correspondientes prórrogas-, las acciones sobre organización del sistema de salud, y la gestión y organización de la movilidad. Como se desprende de este cuadro, Corrientes volcó la mayoría de sus normas a organizar los modos de aislamiento y adhesión a las decisiones nacionales, mientras que desde el Chaco se hicieron más explícitas las decisiones y cambios de organización, mostrando un mayor equilibrio entre los decretos y leyes de "aislamiento", "organización del sistema de salud" y "organización de la movilidad".

A partir del mes de julio, se vieron cambios importantes en ambas provincias. Varias ciudades del interior correntino y la propia ciudad capital comenzaron a subir sus tasas de contagio y la administración del aislamiento reforzó sus medidas iniciales. Luego de que en julio se permitiera la circulación entre ciudades para fomentar el turismo interno, localidades como Alvear, Paso de los Libres, Itatí, Corrientes, Goya, Bella Vista, Esquina, San Roque, entre otras, se movieron de "fases" a través de decretos provinciales y a raíz de sus cambios en los indicadores. Estas decisiones se llevaron gran parte de los instrumentos legales, mientras que otras decisiones sobre la organización del sistema sanitario (como el número de testeo o la organización de la atención en el Hospital de Campaña) se hicieron de modos más discrecionales y sin hacerlas públicas, o volcando esa publicidad en medios informales como redes sociales o en la propia voz de los funcionarios.

El Chaco, por su parte, implementó un modelo autónomo de administración del aislamiento al que denominó "Plan de Desescalada", basado en una serie de indicadores (tasas de "incidencia", "contagio", "duplicación", "R0", propagación y N° de testeos y consistentes en fases que no se ligaban a las dispuestas a nivel nacional y adoptadas en Corrientes. A partir de allí, el modelo de desescalada se organizó en fechas propias y con el fin de flexibilizar las duras restricciones de los meses anteriores. Por otro lado, la legislatura chaqueña aprobó algunas leyes que dieron marco a otras políticas públicas que funcionaron en paralelo a las de administración del aislamiento. Algunas de estas fueron la declaración de emergencia social y

económica, la obligatoriedad del uso de mascarilla en la vía pública, la emergencia del sector turístico del Chaco, el protocolo de atención psicoafectiva y programas de contención para pacientes y familiares de fallecidos, programas de protección para empresas, la emergencia habitacional, regímenes de reparación económica, y campañas de promoción y concientización.

Tabla N°2: Medidas julio a diciembre de 2020

Prov.	Aislamientos y prórrogas.	Organización del sistema de salud	Organización de la movilidad
Chaco[18]	Decreto 843/20. 23 de julio. Implementa Plan de Desescalada del aislamiento. Decreto 1068/20. 7 de septiembre. Prórroga fase 4 de decreto 843. Decreto 1207/20. Prórroga del decreto 1068/20 del 25 de septiembre hasta el 11 de octubre. Decreto 1314/20. 9 de octubre. Sin efecto el decreto 1207/20, medidas especiales del 9 al 13 de octubre y vigencia del decreto 843/20 del 13 al 24 de octubre. Decreto 1429/20. 24 de octubre. Sin efecto el decreto 1314/20 y medidas especiales entre el 25 de octubre y el 7 de noviembre. Decreto 1520/20. 7 de noviembre. Readecua medidas del decreto 1429/20, medidas especiales del 8 al 29 de noviembre. Decreto 1565/20. 29 de noviembre. Prórroga del 1520/20 hasta el 20 de diciembre. Decreto 1668/20. Prórroga del decreto 1565/20 hasta el 20 de diciembre. Decreto 1822/20. 20 de diciembre. Prórroga hasta el 31 de diciembre.	Ley 3196-G. 28 de agosto. Protocolo de contención psicoafectiva. Ley 3271-G. 18 de noviembre. Programa de Contención y Acompañamiento Emocional para sectores vulnerables afectados por la pandemia.	Ley 3160-G. 2 de julio. Mascarilla obligatoria en la vía pública. Ley 3157-A. 24 de julio. Licencia obligatoria para la administración pública. Ley 3182-G. 13 de agosto. Declara emergencia social. Ley 3195-G. 28 de agosto. Adhesión a la ley nacional 27554, campaña de donación de plasma. Ley 3169-V. 31 de julio. Emergencia para el sector turístico. Ley 3171-G. 31 de julio. Obligatoriedad del lavamanos en oficinas públicas. Ley 3201-K. Emergencia habitacional y creación del programa de Soluciones Habitacionales e Infraestructura Social. Ley 3208-F. 10 de septiembre. Programa de asistencia para PyMEs afectadas por la pandemia. Ley 3210-F. 10 de septiembre. Régimen Único de Reparación Económica -COVID 19 para familiares de fallecidos por COVID del personal de salud y seguridad. Ley 3242-G. 4 de noviembre. Uso de mascarilla transparente en oficinas públicas. Ley 3309-G. 10 de diciembre. Campaña de concientización para niños, niñas y adolescentes.

18 No se incluyen en esta lista las leyes que ratifican los decretos provinciales 843, 1360, 1466, 1399, los nacionales 641 y 963, y las que prorrogan la ley 3155-G.

Corrientes	Decreto 1188/20. 17 de julio. Adhesión al decreto nacional 605/2020 DISPO. Excepciones en Alvear. Decreto 1320/20. 27 de julio. Paso de los Libres a Fase 1. Decreto 1326/20. 28 de julio. Alvear a Fase 5. Decreto 1340/20. 3 de agosto. Prórroga de DISPO entre el 3 y el 16 de agosto. Decreto 1345/20. 4 de agosto. Itatí a Fase 3. Decreto 1378/20. 6 de agosto. Itatí a Fase 1. Decreto 1430/20. 17 de agosto. Se prorroga DISPO hasta el 30 de agosto. Decreto 1554/20. 31 de agosto. Prórroga de DISPO hasta el 20 de septiembre. Decreto 1585/20. 7 de septiembre. Asueto administrativo por alza de contagios entre el 7 y el 11 de septiembre. Decreto 1671/20. 14 de septiembre. Medidas especiales para Corrientes, Goya, Bella Vista y Esquina. Decreto 1755/20. Prórroga del DISPO entre el 21 de septiembre y el 11 de octubre. Decreto 1923/20. Prórroga de el DISPO del 12 al 25 de octubre. San Roque a Fase 5. Decreto 2006/20. 26 de octubre. Se prorroga el DISPO entre el 26 de octubre y el 8 de noviembre. Decreto 2143/20. 9 de noviembre. Prórroga de DISPO entre el 9 y el 29 de noviembre. Se aprueba el ingreso de turistas. Decreto 2271/20. 23 de noviembre. Asueto	Decreto 2038/20. 29 de octubre. Modificación de presupuesto y partidas adicionales al Min. de Salud Pública.	Decreto 1169/20. 14 de julio. Excepción de ASPO para turismo interno.

	administrativo para empleados públicos en Corrientes, Bella Vista, Paso de los Libres. Endurecen restricciones en estas localidades. Decreto 2443/20. 30 de noviembre. Prórroga de DISPO del 30 de noviembre al 20 de diciembre. Corrientes y Paso de los Libres a Fase 3. Decreto 2459/20. 9 de diciembre. Retorno del DISPO para Corrientes Paso de los Libres. Decreto 2534/20. 22 de diciembre. Se prorroga DISPO entre el 21 de diciembre y el 31 de enero.		

Elaboración propia en base a fuentes oficiales y a lo citado en Chao, Fernandez, López, Meza y Romagnoli (2021).

Durante la segunda parte del año, los esfuerzos de ambas provincias -sobre todo a nivel municipal- estuvieron ligados a publicar en redes sociales y medios de comunicación las medidas de restricción, que incluían horarios, aforos, permisos de circulación, etc. Asimismo, se pusieron en marcha los planes de detección de casos en territorio como el DetectAr o el plan Ayudar (Chaco), así como la apertura gradual de centros de testeos en diversos puntos de las ciudades, siguiendo el libreto trazado por Nación respecto a la estrategia de rastreo y aislamiento de positivos. A fines de diciembre el cuadro de situación entre ambas provincias se acercó: el día 30, Corrientes informó un acumulado de 14.554 casos positivos y 263 fallecimientos, mientras que Chaco contaba 24.274 confirmados y 688 muertos por causas relacionadas al COVID-19. En esa fecha el Ministerio de Salud de la Nación publicaba la cifra de 1.613.928 de casos confirmados en todo el país.

2021, entre las restricciones y las campañas de vacunación

A fines de diciembre de 2020 inició la campaña de vacunación en Argentina, aunque tardaría algunos meses en intensificarse, haciéndose masivas entre los meses de marzo y mayo de 2021. Tanto Corrientes como Chaco organizaron centros vacunatorios en espacios hospitalarios y no hospitalarios (clubes, centros culturales, unidades militares, escuelas, etc.) con el fin evitar aglomeraciones y a la vez posibilitar la inoculación masiva y continua. Corrientes implementó un sistema de turnos, mientras que Chaco alternó entre los turnos y la vacunación por orden de llegada.

Se destacan dos cuestiones sobre la organización y administración del aislamiento. Por un lado, el Chaco finalizó el Plan de Desescalada (con sus prórrogas y plazos) y se adhirió a las restricciones establecidas por el gobierno nacional, mientras Corrientes

estableció criterios regulares para definir las "fases" y no utilizó decretos para ello. De todas formas, ambas jurisdicciones se enfocaron en la administración del aislamiento, sobre todo en los períodos más críticos de abril, mayo y junio. La segunda mitad del año, con indicadores más favorables al relajamiento de restricciones, las medidas en torno al COVID se fueron diluyendo, sobre todo en Corrientes que atravesó un proceso eleccionario.

Al igual que en 2020, la provincia del Chaco mantuvo actividad legislativa, y la pandemia dio el marco para regulaciones como los programas de atención para comunidades indígenas o para pacientes con enfermedades cardiovasculares, así como también la aprobación de una ley de educación digital. En Corrientes, en cambio y a nivel de los marcos normativos, la pandemia no fue utilizada como una condición para construir institucionalidad, y todas las medidas estuvieron destinadas a la movilidad, los aislamientos, y otras acciones sobre contrataciones o presupuesto para el sistema sanitario.

Tabla N° 3: Medidas 2021

Prov.	Aislamientos y prórrogas.	Organización del sistema de salud	Organización de la movilidad
Chaco[19]	Decreto 1/21. 4 de enero. Restricciones entre el 5 y el 21 de enero. Decreto 128/21. 21 de enero. Restricciones entre el 22 y el 31 de enero. Decreto 180/21. 1 de febrero. Restricciones entre el 1 y el 28 de febrero. Decreto 398/21. 1 de marzo. Restricciones entre el 1 y el 15 de marzo. Decreto 540/21. 15 de marzo. Prórroga de medidas de restricción entre el 16 de marzo y el 19 de abril. Decreto 664/21. 28 de marzo. Dispone mayores restricciones en Las Palmas y la Leonesa. Decreto 792/21. Adhesión al decreto nacional 235/21. Restricciones entre el 9 y el 30 de abril. Decreto 857/21. 17 de abril. Adhesión al decreto nacional 241/21, restricciones entre el 17 y el 30 de abril. Decreto 939/21. 30 de abril. Se prorroga el decreto 857/21 entre el 1 y el 21 de mayo	Decreto 14/21. 14 de enero. Ingreso de personal sanitario al Programa de Residencia. Decreto 478/21. 5 de marzo. Se prorroga la emergencia sanitaria declarada en enero de 2020 ante la situación del sistema de salud. Decreto 534/21. 14 de marzo. Establece que las vacunas Sputnik V y Covishield serán destinadas a mayores de 60 años y grupos de riesgo. Decreto 535/21. 15 de marzo. Se prorroga la emergencia sanitaria hasta diciembre. Adhesión al decreto nacional 167/21. Ley 3389-A. 28 de mayo. Adhesión a la ley nacional 27.573 y se faculta al Poder Ejecutivo provincial a suscribir contratos para la adquisición de vacunas. Ley 3161-W. 2 de julio. Pautas esenciales para la atención médica de los pueblos y comunidades indígenas sobre casos positivos o posibles casos sospechosos del virus COVID - 19, respetando de ellos su cosmovisión y conocimiento tradicional sobre la salud	Decreto 15/21. 11 de enero. Sanciones a quienes pongan en riesgo la salud en el marco de la emergencia. Decreto 224/21. 4 de febrero. Habilitaciones de determinadas actividades culturales. Decreto 280/21. 11 de febrero. Aporte financiero a municipios por gastos relacionados con la emergencia. Decreto 355/21. 22 de febrero. Aprobación de protocolo para inicio de Ciclo Lectivo 2021. Presenciales, no presenciales y combinadas. Decreto 642/21. 20 de marzo. Determinación de corredores sanitarios seguros para transporte de carga internacional. Decreto 690/21. 30 de marzo. Se aprueba la realización de algunas actividades en el marco de la Semana Santa católica.

19 No se incluyen en esta lista el decreto 2152/21 de condecoración al personal penitenciario y de readaptación social por su labor

	Decreto 1169/21. 21 de mayo. Adhesión al decreto nacional 334/2021 que establece medidas especiales de restricción entre el 22 y el 30 de mayo. Decreto 1176/21. 29 de mayo. Se prorroga el decreto 1169/21 entre el 31 de mayo y el 9 de junio. Decreto 1242/21. 9 de junio. Se prorroga 1176/21 entre el 10 de junio y el 21 de junio. Decreto 1356/21. 21 de junio. Se prorroga el 1242/21 entre el 22 de junio y el 5 de julio. Decreto 1474/21. 5 de julio. Se prorroga el 1356/21 entre el 6 de julio y el 23 de julio. Decreto 1581/21. 23 de julio. Medidas especiales de restricción entre el 24 de julio y el 24 de agosto. Decreto 1809/21. 24 de agosto. Medidas especiales de restricción entre el 25 de agosto y el 25 de septiembre. Decreto 2071/21. 24 de septiembre. Medidas especiales para el desarrollo de actividades.	Ley 3481-G. 24 de noviembre. Se crea el "Programa de Prevención de Enfermedades Cardiovasculares y Control de Pacientes de Riesgo Coronario en el marco de la pandemia del coronavirus COVID-19". Decreto 2825/21. 29 de diciembre. Adhesión al decreto nacional 867/21 que prorroga el decreto de emergencia 260/20 hasta diciembre de 2022.	Decreto 793/21. 8 de abril. Se amplía el comité de acción sanitaria (decreto 398/20) y se conforman comités con intendentes y otros funcionarios de localidades. Ley 3349-A. 14 de abril. Licencia por donación de plasma a trabajadores de la administración pública. Decreto 810/21. Se ratifica que mayores de 60 años quedan dispensados de asistir a sus lugares de trabajo. Regulación del teletrabajo. Decreto 2488/21. 10 de noviembre. Se deja sin efecto el decreto 355/21 para el ciclo lectivo y se establecen nuevas medidas.
Corrientes	Decreto 197/21. 10 de febrero. Prorroga el DISPO del 1 al 28 de febrero. Decreto 379/21. Se prorroga el DISPO entre el 1 y el 12 de marzo. Decreto 536/21. 12 de marzo. Prorroga el DISPO entre el 12 de marzo y el 9 de abril. Decreto 537/21. 15 de marzo. Se dispone que Ituzaingó pase a Fase 3 Decreto 1135/21. 19 de mayo. Criterios estables para definir DISPO y fases en cada municipio Decreto 1170/21. Ratificación del decreto 1135/21 de criterios Decreto 1225/21. 6 de junio. Corrientes a Fase 3. Asueto administrativo y ratificación de suspensión de clases en localidades Fase 2 y 3 hasta el 11 de junio.	Decreto 335/21. 23 de febrero. Se modifica el pago de guardias activas en el Hospital de Campaña. Decreto 75/21. 20 de diciembre. Ampliación presupuestaria para compra de vacunas.	Decreto 204/21. 1 de febrero. Aprueba resolución 298/21 del Min. de Salud Publica que actualiza los criterios para considerar a los "pacientes de riesgo". Resolución 136/21. Min. de Educación. 12 de febrero. Protocolo sanitario de regreso a clases. Decreto 1144/21. 24 de mayo. Suspensión de clases entre el 26 y el 28 de mayo Decreto 1274/21. 14 de junio. Retorno a clases presenciales en toda la provincia. Asueto administrativo en localidades fase 2 y 3. Decreto 1339/21. 16 de junio. Se habilitan reuniones de culto con 30% de aforo en localidades fase 2 y 3. Decreto 1654/21. 23 de julio. Extensión de receso escolar hasta el 30 de julio.

durante la pandemia, la Ley 3405-E de Educación digital, la Ley 3473-A que declaró al 2022 "año del homenaje a trabajadores y trabajadoras esenciales, en memoria de los fallecidos en contexto de pandemia COVID-19", ni las que ratificaron los decretos 180/21 y 398/21.

	Decreto 1244/21. 9 de junio. Tabay a Fase 3. Decreto 1959/21. 30 de julio. Ratifica las medidas de localidades en fase 2 y 3.		Decreto 2233/21. 30 de septiembre. Licencias para grupos de riesgo finalizan el 1 de octubre. Decreto 2540/21. 9 de noviembre. Anticipo de coparticipación para municipios. Decreto 2541/21. 10 de noviembre. Ampliación presupuestaria Programa UNIR para familiar vulnerables, afectadas por COVID.

Elaboración propia en base a fuentes oficiales.

El 30 de diciembre de 2021 Corrientes informó una totalidad de 119.833 casos confirmados y 1609 fallecidos, mientras que Chaco tenía 102.645 y 2.307 respectivamente. Para esa fecha el país contaba ya con 5.654.408 confirmados y 117.169 muertos, además de una amplia y diversa campaña de vacunación.

El ejercicio de la enfermería en la Argentina. Normas, regulaciones y prácticas

Dentro del complejo entramado del sistema de salud, la enfermería constituye una de las denominadas "ocupaciones del cuidado". En ese contexto, tiene la particularidad de ser la actividad con más alto nivel de feminización (más del 80% son mujeres) y mayor carga de cuidado directo en sus tareas (Aspiazu, 2017; Pereyra y Micha, 2016). Este rasgo le otorga una configuración heterogénea en términos de regulaciones, representación gremial, calificaciones y ámbitos de inserción que se traducen en diferentes condiciones laborales. Por otra parte, representa una porción considerable de la fuerza de trabajo del sector de la salud (algo más del 20%). Se trata de una ocupación que reproduce la heterogeneidad de calificaciones que caracteriza el empleo sectorial, el cual se divide en ocupaciones profesionales, técnicas y operativas (Aspiazú, 2017). En los últimos años aumentó el número de técnicos que representan el 51,9% del total de los profesionales de enfermería, seguidos por los auxiliares con un 31,9% y los licenciados con un 16,2%. (Ministerio de Salud, 2019). Según datos del Ministerio de Salud de la Nación en 2019 se contaba 234.527 enfermeros/as, lo que significaba un total de 52,19 enfermeros por cada diez mil habitantes mientras que el número total de médicos en la Argentina era de 181.189 lo que representaba un total de 40,5 médicos por cada diez mil habitantes.

Las normativas que regulan las tareas de los/las enfermeros/as y sus remuneraciones difieren según la jurisdicción y el subsector de referencia. Asimismo, se registran diversas organizaciones sindicales. En el ámbito privado, están representadas a nivel nacional (junto con el personal administrativo, técnico y de maestranza) por la Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad (FATSA) conformada por las diversas Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad (ATSA) divididas por distritos. En

el ámbito público, pueden estar representados por los sindicatos estatales nacionales como Asociación Trabajadores del Estado (ATE) o Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), sindicatos provinciales o municipales e incluso asociaciones de profesionales también a nivel local, compartidas o no con otros trabajadores/as de la salud pública. (Aspiazu, 2017; Malleville y Beliera, 2020). El empleo de enfermería presenta rasgos propios de la precarización, que se manifiestan en las heterogéneas condiciones laborales, bajos salarios, pluriempleo, sobrecarga de tareas, gran intensidad laboral y posición subordinada en el entramado laboral (Beliera y Malleville, 2021, p.199).

La ley Nacional N° 24.004 sancionada en 1991 es la que regula de modo general el ejercicio de la enfermería en la Argentina. En ella se reconoció a la profesión como autónoma y se definieron dos niveles: el auxiliar y el profesional. De esta forma se prohibió el ejercicio a quienes no estuvieran comprendidos en dichas categorías. Sin embargo, debido a la descentralización del sistema de salud, cada provincia debió adherir a esta norma nacional o aprobar su propia regulación para el sector. Como resultado, se plantearon situaciones diferenciales en materia de derechos y obligaciones laborales según se trate de enfermeros/as privados o públicos, nacionales, provinciales o municipales, profesionales o no profesionales (Aspiazu, 2017).

Las/os enfermera/os del sector privado se encuentran enmarcados en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT, Nº 20.744) que establece disposiciones generales para el empleo privado en el país. En ese marco general, las disposiciones específicas del ejercicio de la enfermería son establecidas en los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) sectoriales (categorías de la ocupación, tareas, régimen de promoción y capacitación, carga horaria, remuneraciones y licencias) que se firman separadamente con diferentes grupos de instituciones y comprenden a todo su personal, entre los que se incluye al de enfermería. No obstante, es importante destacar que no siempre hay coincidencias entre la letra de la ley y su aplicación (Aspiazu, 2017).

En el ámbito de la salud pública la Ley N° 24.004 sirve como marco jurídico orientativo. La sanción de esta ley constituyó un avance importante a la anterior legislación que consideraba el ejercicio de la enfermería como una actividad de colaboración subordinada a la actividad médica/odontológica (Ley Nacional N° 17.132/67 de ejercicio de la medicina, odontología y actividades auxiliares). Sin embargo, la ley vigente carece de regulación en aspectos centrales que hacen a las condiciones de trabajo, tal como sucede con las normas provinciales: no incluyen artículos sobre remuneraciones, tareas, licencias, jornada laboral, salubridad o protección en el trabajo. Al igual que en el subsector privado, esos vacíos legislativos son suplidos por los CCT que, en este caso, varían según la jurisdicción. Más allá de la existencia de problemáticas comunes, esta multiplicidad de normas se traduce en diferentes condiciones de trabajo con fuertes asimetrías (Aspiazu, 2017).

Por otro lado, en cuanto a la formación, además de las universidades nacionales, existen carreras de técnicos de enfermería en las diferentes jurisdicciones provinciales

en institutos de Educación Superior no universitaria. En 2016, el gobierno nacional lanzó un plan para promover la carrera de enfermería: el Programa de Formación de Enfermería (PRONAFE) elaborado junto a la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y al Ministerio de Salud de la Nación cuyo objetivo es promover y formar enfermeras y enfermeros que aporten a la resolución de los problemas de salud y cooperen en la transformación de los servicios, ofreciendo cuidados de calidad. La meta final es la mejora del estado de salud de la población y la contribución al desarrollo humano. El programa ofrece becas a estudiantes de enfermería de todo el país y cuenta con referentes en todas las provincias.

La situación de la enfermería en las provincias de Chaco y Corrientes antes y durante la pandemia

En este apartado haremos una presentación general de las normativas y regulaciones del ejercicio de la enfermería en las provincias de Chaco y Corrientes antes y después del inicio de la pandemia.

Como ya se mencionó, el personal de enfermería se divide en tres grupos: licenciados, técnicos y auxiliares. En las provincias del NEA (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) los auxiliares de enfermería representan el 52,2 % de la fuerza de trabajo del sector, mientras que el 39,9% son técnicos y el 8,9% licenciados. En total, según datos del Ministerio de Salud de la Nación, en 2019 había en Chaco 4.477 Auxiliares, 2.612 técnicos y 577 licenciados mientras que, en Corrientes, se contabilizaron un total de 3.133 auxiliares, 1.608 técnicos y 480 licenciados. En el caso de la provincia del Chaco, la tasa de técnicos y licenciados en enfermería era en 2019 de 2,67 por cada mil habitantes, mientras que en Corrientes el número se reducía a 1,88 (Ministerio de Salud, 2020, p. 3 y 4).

Al inicio de la pandemia, en marzo de 2020, ambas provincias contaban con normativas legales que regulaban al sector. Estas son la Ley Nacional del Ejercicio de la Enfermería N° 24.004 (sancionada en 1991 y reglamentada en 1993) y las provinciales N° 7346 de Chaco (sancionada en 2013)[20] y N°4710 de Corrientes (sancionada en 1993). En todos los casos, al igual que en la Ley Nacional se establecen dos niveles para el ejercicio de la actividad, el profesional (constituidos por Licenciados universitarios y Técnicos) y el Auxiliar. En cuanto al ejercicio laboral, como en todas las demás provincias, en Chaco y Corrientes la enfermería se enmarca dentro del CCT para los trabajadores de la cada administración pública provincial o en los convenios para los trabajadores de la salud. A su vez, se plantean múltiples situaciones particulares de contratación (becas, colegiados, contratos, etc.).

20 Ese mismo año por medio de la Ley 7347 se creó el Colegio de Enfermeros del Chaco que reemplazó a la Asociación de Enfermería de la provincia que existía hasta ese momento.

En la provincia del Chaco, además, en 2019 se aprobó por medio de la Ley N° 3062-G, un programa de profesionalización de los auxiliares que debía llevarse a cabo a través de la Escuela Superior de Salud Pública de la provincia. Una vez implementado dicho programa se dejaba sin efecto todos los espacios de formación de auxiliares de enfermería que existían hasta ese momento y se prohibía la contratación de auxiliares. Sin embargo, la ley recién fue promulgada en agosto del 2020, por lo que al iniciarse la pandemia del Covid 19 aún no se había puesto en práctica. Según esta ley se reconocían únicamente a dos categorías: los licenciados y los enfermeros. A partir de la entrada en vigencia de la nueva legislación se debía iniciar un plan progresivo y obligatorio de regularización de los Auxiliares de Enfermería que se desempeñaban en el Sistema de Salud de la provincia por un plazo máximo de siete (7) años. Al finalizar el programa de profesionalización, los Auxiliares podrían obtener el título de enfermero. Este plan de profesionalización recién empezó a ponerse en marcha a mediados de 2021.

Más allá de esta normativa general, en marzo de 2020 existían en el sector diferentes modalidades de contratación. En el caso de la provincia de Corrientes, además de los cargos de planta permanente y los contratos de servicios por un tiempo determinado, existen los denominados "conveniados". Se trata de aquellos trabajadores contratados por intermedio de un convenio entre el gobierno y el Colegio de Enfermeros de la provincia a través del cual se tercerizó la contratación del personal. Por intermedio de ese convenio –firmado hace más de 10 años- los enfermeros/as están obligados a colegiarse pagando una cuota societaria, facturar como monotributistas, descontándose del pago un 7% para un seguro de vida y mala praxis y no contaban con obra social (***El Litora***l, Corrientes 8 de noviembre de 2020). Para 2020 alrededor de 800 enfermeros/as estaban contratados bajo este sistema, al que, a partir de 2016 se sumaron los "becarios" a través de un programa que se denominó de Fortalecimiento Asistencial (***Impacto Corrientes***, 9 de diciembre de 2016). En este último caso sin ningún tipo de cobertura. La situación de estos dos últimos grupos, -los conveniados y los becarios- es de absoluta precarización laboral.

En la provincia del Chaco, en el sector público, también se planteaban importantes asimetrías entre el personal de planta permanente, el que poseía contrato directo de servicio y los denominados "becados", contratados del "Programa Expertos y/o Médicos Comunitarios". Ninguno de estos últimos contaba con descuentos jubilatorios ni obra social. Sabrina, una de nuestras entrevistadas que ese encontraba bajo este tipo de contratación nos dio algunas precisiones sobre su situación:

> Yo soy becada. Yo tengo la beca Programa Expertos, que son 30 horas semanales. Y el año pasado el monto de la beca era de $15.000 aproximadamente, ahora aumento a 18 y algo, 30 horas semanales. Por supuesto que, dentro de nuestro memo, nuestro contrato por decirlo así, figura que nosotros tenemos que trabajar de lunes a viernes, no realizar

> horarios nocturnos y fines de semana tampoco. Pero es algo que nunca se cumple por la demanda, no solamente en pandemia sino desde siempre nos hacen cumplir estas 8 horas más. Tenemos unos francos demás obviamente pero no tenemos obra social, no tenemos seguro, nada de esto.
> Pero es un reclamo continuo, trabajamos a la par de personal de planta, no hay diferencia, no estamos discriminados por nada, nosotros trabajamos a la par de ellos. Con las mismas responsabilidades, la misma cantidad de hora, la misma cantidad de pacientes. Estamos en negro, somos precarizados por decirte así.[21]

Más allá de esta situación de precariedad, varios de los/las enfermeros/as que entrevistamos refirieron sobre los mejores salarios en el sector público de Chaco y en el sector privado de Corrientes. Esto favorece que exista una importante movilidad de los/las trabajadores/ras entre una y otra provincia.

La pandemia del Covid 19 planteó una situación excepcional y generó una respuesta inmediata por parte de las autoridades provinciales. El personal de enfermería junto a otros trabajadores de la salud, se convirtieron en esenciales para enfrentar la nueva enfermedad. En marzo de 2020, la situación de estos trabajadores en las provincias de Chaco y Corrientes era bastante desfavorable y precarizada, tal como se ha descripto más arriba. Los gobiernos debieron tomar medidas para enfrentar la crisis sanitaria que involucró directamente la tarea de los enfermeros. La pandemia obligó a modificar las formas de organizar el trabajo, los protocolos marcaron líneas claras para generar seguridad en el ingreso y atención de pacientes, a nivel de condiciones laborales se prolongaron las horas de trabajo y las guardias, profundizando las desigualdades y agotando a las y los trabajadores.

Durante la primera etapa, en el caso del Chaco, el decreto provincial Nº432/2020, y en Corrientes, el Nº531/2020, establecieron las licencias para el personal público que presentaba factores de riesgo o estaban a cargo de familiares con dichos factores, situación que en principio generó para muchas instituciones la baja de profesionales especializados en determinadas áreas; y que para el personal de enfermería representó en algunos establecimientos hasta el 50% de sus recursos humanos.

En la provincia de Corrientes, se decidió inaugurar un Hospital de Campaña en el predio del Hogar Escuela de la ciudad capital (Gómez y Almirón, 2021). Las obras del ***Hospital de Campaña*** iniciaron en el mes de marzo y culminaron con su inauguración en mayo del 2020 ***(El Litoral, 5 de mayo de 2020)***. A este centro se derivaron todos los pacientes moderados y graves de la provincia. Para cubrir el personal necesario de este nuevo hospital se realizó el traslado de profesionales de diferentes hospitales, así como también se contrataron nuevos. En este caso, ante la

21 Entrevista a Sabrina. Realizada vía zoom el 21/4/2021.

inicial resistencia a estos traslados y para estimular la incorporación del personal, a todos los enfermeros y enfermeras que se designaron en dicho hospital se los contrató con un régimen especial que incluía mejores salarios, descuentos jubilatorios, obra social y el pago de un plus salarial. Para evitar los riesgos de contagio se contrataron únicamente enfermeros/as jóvenes de hasta 40 años de edad. Esta característica de contrataciones nos explicó con detalle uno de nuestros entrevistados:

> …dentro del hospital [de campaña] no tenemos personal que haya presentado licencia por grupo de riesgo porque para el personal se hizo entrevista previa y se contrató. Si tenemos que hablar del análisis de FODA, una de nuestras fortalezas que tenemos como recurso humano de enfermería es que el recurso humano no supera los 40 años. Entonces contamos con un grupo de profesionales joven, el 95% del personal de enfermería es profesional, es decir, estamos hablando de licenciados y especialistas. Tenemos puntos a favor, factor edad y factor formación y el otro factor importante que tenemos en el hospital de campaña es que no tenemos personal precarizado, es decir, no tenemos personal con un contrato colectivo, tercerizado. Todo el personal que está trabajando dentro del hospital cumple con todos los requisitos desde el punto de vista de ART, desde el punto de vista de obra social, desde el punto de vista de contrato laboral (Hernán[22]).

Estos traslados complicaron los servicios de atención de otros centros como el hospital José R. Vidal, que entre licencias y traslados debió prescindir de 24 enfermeros, teniendo que recurrir el resto a guardias de 16 horas o solicitar que se realicen guardias (pagados con un plus) en los días de franco.

Además, se duplicaron las guardias de 45-50 a 112, realizadas por la misma cantidad de personas debido a la dificultad de incorporar nuevo personal. A lo largo del 2020 se realizaron diferentes movilizaciones de enfermeros autoconvocados, reclamando por la situación precaria de los "colegiados" (***Infobaires 24***, 8 de abril de 2020). Dichos reclamos provocaron que el gobierno tomara la decisión de pagarles un plus a esos trabajadores que durante algunos meses pudieron percibirlo sin que se le hicieran los descuentos por parte del Colegio de Enfermeros (***Corrientes Hoy***, 20 de julio de 2020). Entre julio y agosto de 2021, el gobierno de la provincia decidió sumar 357 enfermeros a diferentes instituciones de salud para cubrir las necesidades de personal que se crearon como consecuencia del traslado de un número importante al Hospital de Campaña (***El Litoral***. Corrientes, 9 de agosto de 2021)

En la provincia del Chaco, en tanto, se optó por la construcción de un ***Hospital***

22 Entrevista a Hernán.Realizada vía zoom el 12/5/2021.

Modular en el predio del Hospital ***Julio C. Perrando*** de la ciudad de Resistencia y un centro de atención especializada para casos y testeos de COVID. Por otro lado, como se mencionó, esta provincia se encontraba bajo "emergencia sanitaria" desde enero de 2020 y en ese marco ya había aprobado la contratación de personal y la ampliación presupuestaria. Estos contratos especiales se conocieron como "Contratos por Covid", eran contratos de servicio con sueldos superiores a los que percibían los becarios o los del programa ***Expertos*** y con aportes jubilatorios, obra social y seguros de vida. Estos contratos generaron el reclamo de los trabajadores precarizados, que denunciaron la contratación de auxiliares de enfermería con menor capacitación, lo que iba en contra de la ley de profesionalización recientemente aprobada:

> Todos esos contratos [...] que se llaman contratos por COVID por la emergencia. Son todos de servicio, que son previos a un pase a planta, con un sueldo sumamente superior, porque te estoy hablando de $53.000 pesos más o menos, con la carga horaria de 44 horas. Ellos tienen aportes, obra social, seguro de vida y demás. Fuimos con nuestro reclamo porque no nos dieron a nosotros... tengo compañeros que hace 10 años que están con una beca ...y tomaron gente sin experiencia laboral. (Sabrina)

Por otro lado, en marzo de 2020, la Dirección de Enfermería, dependiente de la Subsecretaría de Atención Primaria para la Salud de la provincia del Chaco, elaboró un "Protocolo Unificado de Actuación Emergencia Sanitaria Coronavirus-COVID19" para organismos públicos y privados, que fue reactualizado a lo largo de la emergencia sanitaria. En la definición de esos protocolos, según pudimos conocer a través de las entrevistas, las y los enfermeros parecen haber tenido escasa injerencia. Sin embargo, su participación fue importante en la puesta en práctica ya que estos los iban adaptando a las características de las instituciones, los recursos, la cantidad de pacientes y el personal con el que contaban.

Asimismo, la Dirección de Enfermería, junto a la Red de Educación Permanente del Ministerio de Salud Pública, y la Escuela de Salud Pública del Chaco, realizaron capacitaciones y convocatorias de ingresos a diversos agentes sanitarios, con especial énfasis en enfermeros y enfermeras. Sin embargo, durante buena parte del año se dieron tensiones con los sindicatos y asociaciones del sector, especialmente la Asociación de Profesionales, Técnicos y Auxiliares de Salud Pública (APTASCh) por los becarios y becarias del programa "Expertos", que incluye personal médico, enfermeros y otros especialistas que se encuentran en una situación de extrema precarización.

Los profesionales de enfermería fueron los últimos en ser beneficiados por un bono de carácter no remunerativo, el mismo fue pensado originalmente solo para los médicos, bioquímicos, odontólogos y kinesiólogos, pero más tarde también fueron incorporados los enfermeros.

Finalmente, en junio de 2021, se abrió la inscripción al curso de profesionalización

de los auxiliares de enfermería dando cumplimiento a la ley sancionada en 2019 (***Chaco ahora***, junio de 2021).

Un problema particular que debieron sortear los profesionales de enfermería junto a otros profesionales de la salud con domicilio en Corrientes, pero con lugar de trabajo en Resistencia fueron las restricciones que se plantearon durante varios meses para cruzar de una ciudad a la otra. En el ***Hospital Perrando*** de Resistencia alrededor de un 30% de su personal vive en Corrientes y esas restricciones generaron inconvenientes para el traslado de los profesionales, tal como lo señaló en una entrevista para la prensa el co- director del Hospital:

> Hemos sufrido muchísimo, porque en su momento hubo distintas acciones del gobierno de Corrientes, porque primero los amenazaron con cuarentena y a los que trabajan en Chaco no los dejan ejercer la medicina en Corrientes, tienen que aislarse, no pueden salir. Pusieron todas las trabas posibles. Después eso se liberó, y ahora viene esa acusación tonta por parte de un funcionario que no asume sus responsabilidades". Sosteniendo que, "no entendemos por qué Corrientes se ha comportado de esa manera. Entre un 30 a 35% de los profesionales son correntinos, y de una calidad profesional de excelencia. y por eso cuando ponen trabas perjudican a la salud de la provincia del Chaco. Esto viene de larga data. Los sueldos del Chaco son mejores lo que hizo que mucha gente venga a trabajar acá en el sector público, y lo haga en Corrientes en la actividad privada. (Actualidad Chaco, 20 de mayo de 2020)

Las discusiones alrededor de las restricciones de circulación del puente ***General Belgrano*** que une las dos ciudades dejaron en evidencia las diferencias y la ausencia de acuerdos entre las políticas sanitarias de los gobiernos provinciales. En este sentido, hubo avances por parte del gobierno de Corrientes para restringir el cruce diario de aquellos que trabajaban en centros sanitarios de Resistencia, algo que fue resuelto luego por la vía judicial pero que incluyó la estricta advertencia de las autoridades sobre la obligatoriedad del confinamiento en sus hogares al regresar de la jornada. En el marco de ese conflicto un diario de la capital correntina tituló a fines de marzo de 2020 "Chaco exportó la maldita enfermedad a Corrientes" (Época, 28 de marzo de 2020), acto que luego fue repudiado por diversos sectores de ambas ciudades.

Conclusiones

La emergencia sanitaria desatada por la propalación del COVID-19 puso en juego, a nivel mundial, las capacidades de los Estados de proteger a la ciudadanía, uno de los pilares que justifica su existencia. En este sentido, la experiencia argentina mostró que la división del sistema de salud es mucho más que una cuestión de organización, a lo que debe sumarse las desigualdades que se presentan a niveles interprovinciales.

En estas líneas, abordamos el tema desde dos aspectos. Por un lado, insertando el modo de gestión sanitaria de la pandemia dentro de las características de los sistemas de salud de Chaco y Corrientes entre 2020 y 2021; y, luego, hicimos hincapié en algunas aristas del funcionamiento y estado de la enfermería, tomando en cuenta su organización dentro de cada jurisdicción y mostrando diversas formas de acción y marcos de existencia de estas tareas de cuidado, tan fundamentales para la atención de la salud.

En ese sentido, es necesario remarcar dos cuestiones que son importantes. En primer lugar, este análisis se centró con exclusividad en el sistema de salud pública, y concentró sus esfuerzos en reflexionar sobre la gestión estatal de la pandemia. Hemos dejado de lado al sistema privado, por cuestiones de objetivos y de acceso a la información. Aún así, resulta notoria la diferencia entre las provincias de Chaco y Corrientes respecto a la publicidad de sus actos, ya que el Estado chaqueño organizó desde el inicio plataformas de accesibilidad a los instrumentos legales, indicadores sanitarios, e información emanada de los Ministerios involucrados, y la sostuvo en el tiempo; mientras que en Corrientes los canales de llegada a la información fueron más informales, y la búsqueda de datos requiere conocer y utilizar caminos diversos y no siempre claros.

Este aspecto, no menor para hablar de la gestión de una emergencia, refuerza un aspecto que hemos intentado abordar. En cuestiones de gestión de la movilidad, restricciones, y la publicidad de estas medidas, ambas provincias se parecieron, sobre todo desde fines de 2020, cuando sus indicadores emparejaron los números.

Pudimos describir cómo el diseño normativo de las políticas públicas se organizó en base a tres "problemas": los aislamientos -y sus prórrogas-, la organización del sistema de salud, y la gestión y organización de la movilidad. Y a la vez, las diferencias claras entre jurisdicciones: mientras que Corrientes centró esfuerzos en gestionar las formas aislamiento, incluso con decisiones específicas sobre ciudades, el ejecutivo chaqueño no sólo propuso formas específicas y autónoma de promover el ASPO/DISPO, sino que se articularon acciones junto a la Legislatura para modificar las condiciones existentes en el sistema de salud. En Corrientes, en cambio, el Poder Legislativo no tuvo participación activa, y no se crearon nuevas legislaciones, programas, o proyectos que impacten en el sistema sanitario, mientras que en la provincia del Chaco, la emergencia sirvió para, al menos, aprobar diversas leyes sobre atención de salud a sectores minorizados, o sobre patologías específicas. En ese sentido, la gran diferencia se dio en la creación de políticas de mediano plazo, que tuvieron a la pandemia como motor generador. En este sentido, el proceso de institucionalidad entre ambas, marca diferencias importantes.

Por otra parte, respecto a la situación de la enfermería y las tareas de cuidado en el sector público, debe mencionarse que pudimos notar una similitud en cuanto a condiciones de contratación y precarización, aunque con una clara diferencia salarial en favor de Chaco. Asimismo, y en concordancia con lo que mencionábamos en el

párrafo anterior, esta provincia puso en marcha un camino de profesionalización de estos agentes sanitarios, a partir de una ley específica que tiende a reducir los niveles de precariedad respecto a la titulación. El caso contrario sucede en Corrientes, que no cuenta con leyes específicas sobre la actividad, y engloba las tareas en leyes de contratación para la administración pública que tienen décadas y que no han sido actualizadas. Esta situación de precariedad en las condiciones de trabajo del sector de enfermería, que era previa a la pandemia, se profundizó durante 2020 y 2021. Tanto en Chaco como en Corrientes, el contexto de crisis los colocó en el centro de la escena, donde las intervenciones de los Estados provinciales se limitaron en gran medida a ser paliativas sin resolver los problemas estructurales, a través de nuevas modalidades de contratación y traslados. Las y los trabajadores que soportaron estas situaciones de precarización, estuvieron y están expuestos a la falta de políticas estatales que aborden estructuralmente sus problemáticas. Por otro lado, en ambas provincias se planteó escasa participación por parte de los y las enfermeros/as en la definición de los protocolos de asistencia en los diferentes centros de salud.

Finalmente, es necesario resaltar las limitaciones de este estudio cuyo objetivo fue descriptivo y comparatista. No obstante, el cúmulo de información y la propuesta analítica abre algunas hipótesis y áreas de estudios que podrían ser retomados más adelante. En ese sentido, cabe mencionar la necesidad de abordar otros momentos de la gestión de políticas públicas (los efectos, la ejecución, la descripción de la arena política, la gestión de recursos, etc) que haría más complejo el escenario analizado. En ese sentido, otra arista abierta por esta propuesta es la profundización en la formación y categorización de lo/as enfermero/as en ambas provincias, que permitiría ver el problema a largo plazo. En vinculación a esto, otras propuestas podrían centrarse en la articulación de los sistemas público/privados, sus formas de acción y los niveles de autonomía que mostraron. Por último, la organización de la movilidad y los aislamientos podrían ser mirados a través de la articulación entre niveles jurisdiccionales (nación, provincia, municipios) lo cual posibilitaría una mirada distinta sobre la gestión de las políticas públicas.

Bibliografía:

AA.VV. (2015). ***Capacidades estatales. Diez textos fundamentales.*** Buenos Aires: CAF.

Abrió la inscripción para el Curso de Profesionalización de Auxiliares de Enfermería (junio de 2021) ***Chaco ahora*** Recuperado de https://www.chacoahora.com/nota.asp?id=59352&t=Abrio-la-inscripcion-para-el-Curso-de-Profesionalizacion-de-Auxiliares-de-Enfermeria

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2002) "El sistema de salud en Argentina", ***Documento 60,*** Universidad de San Andrés-CEDI. Bs. As., Marzo.

Andrenacci, L. (2016). "Problemas de gestión en el Estado argentino: algunas hipótesis de investigación y una propuesta analítica". ***III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno. Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación***. San Martín, abril de 2016.

Andrenacci, L. (2020a). "¿Cómo se concibe hoy la gestión pública desde la ciencia? El conocimiento en la gerencia pública". En Centro de desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública. ***Material de lectura del Curso MOOC "Introducción a la gestión Pública en Latinoamérica".*** Santa Fé, UNL.

Andrenacci, L. (2020b). "Las paradojas organizacionales del estado argentino. La estrategia del gobierno nacional frente al covid19 (marzo-septiembre de 2020) desde el punto de vista de la gestión pública". En Pando, D. (comp.). ***La Administración Pública en tiempos disruptivos.*** Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.

Aspiazu, E. (2016) Heterogeneidad y desigualdades de género en el sector Salud: entre las estadísticas y las percepciones sobre las condiciones de trabajo. ***Revista Pilquen*** - Sección Ciencias Sociales. 2016;19(1):55-66.[fecha de Consulta 5 de Junio de 2022. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347544730004

Aspiazu, E. (2017). Las condiciones laborales de las y los enfermeros en Argentina: entre la profesionalización y la precariedad del cuidado en la salud. ***Trabajo y sociedad***, (28), 11-35. Recuperado en 01 de junio de 2022, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712017000100002&lng=es&tlng=es.

Beliera, A.; Malleville, S (2021). La enfermería y sus tareas invisibles : Revisitando el concepto de precarización laboral. En: M. Busso y P. Pérez (Comps.). ***El trabajo degradado: Heterogeneidad ocupacional, precarización y nuevas inserciones laborales durante el gobierno de Cambiemos***. La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. pp. 191-221. (Estudios-Investigaciones ; 76). En ***Memoria Académica***. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.4707/pm.4707.pdf

Chaco exportó la maldita enfermedad a Corrientes (28 de marzo de 2020). Época,p. 1.

Chao, D; Fernández, M.; López, S.; Meza, J. y Romagnoli, V. (2021). "Análisis de las políticas públicas implementadas contra la ***COVID***-19 en la provincia del Chaco". En Barreto, M. (comp.). ***Incidencias de las condiciones territoriales, urbanas y habitacionales en la contención y propagación de la*** COVID-19 ***en la provincia del Chaco.*** Resistencia: Editorial FAU-UNNE.

Chudnovsky, M. (2013). ***Régimen político, Estado y políticas públicas: el rol de los gabinetes en el desarrollo de capacidades estatales***. Tesis doctoral inédita. Buenos Aires, UTDT.

Contrataron a 150 enfermeros y enfermeras en instituciones de Corrientes. (9 de agosto de 2021) ***El Litoral*** Recuperado de https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2021-8-9-13-43-0-contrataron-a-150-enfermeros-y-enfermeras-en-instituciones-de-corrientes.

Corrientes: Enfermeros colegiados percibirán un adicional sin descuentos desde julio (20 de julio de 2020) ***CorrientesHoy***. Recuperado de https://www.corrienteshoy.com/info-general/corrientes-enfermeros-colegiados-percibiran-un-adicional-sin-descuentos-desde-julio.htm

Covid-19: "No hay medicamento para el virus y todo lo que se dice con curas milagrosas es falso (20 de mayo de 2020) ***Actualidad Chaco***. Recuperado de http://www.actualidadchaco.com.ar/vernota.asp?id_noticia=150165

El Ministerio de Salud continúa el diálogo con enfermeros colegiados. (8 de noviembre de 2020) ***El Litoral***. Recuperado de https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2020-11-8-1-6-0-el-ministerio-de-salud-continua-el-dialogo-con-enfermeros-colegiados

Gómez, G. J., y Almirón, A. M. O. (2021). Hospitales de campaña en contextos de pandemia de la COVID-19. El caso de la ciudad de Corrientes. ***ADNea***, (9). http://dx.doi.org/10.30972/adn.095789

Habilitan mañana el nuevo hospital y hoy el camión sanitario del Vidal (5 de mayo de 2020) ***El Litoral***. Recuperado de https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2020-5-5-1-0-0-habilitan-manana-el-nuevo-hospital-y-hoy-el-camion-sanitario-del-vidal

INDEC (2015). ***Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario. Pueblos originarios: región Nordeste Argentino***, Buenos Aires. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pueblos_originarios_nea.pdf

INDEC (2021b) ***Informes técnicos.*** Vol. 6, nº 60. Condiciones de vida. Vol. 6, nº 4 Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2021. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_

pobreza_03_22F5E124A94B.pdf

INDEC (2022a) Indicadores demográficos de la Argentina. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-158

INDEC, (2022b) Dirección de Estadísticas Sectoriales a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares. Total Urbano. Recuperado de https://indec-des.shinyapps.io/SIES/_w_f9e1d677/#

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] (2021a) ***Informes técnicos***. Vol. 6, nº 60. Condiciones de vida. Vol. 6, nº 4 Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2021. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_22F5E124A94B. pdf

Leoni, M y Solís Carnicer M. (2015) Peronismo, diseño institucional y centralización política. Un análisis a partir de dos espacios subnacionales argentinos: Corrientes y Chaco (1946-1955). ***Iberoamericana. América Latina- España- Portugal, Nº*** 60/ diciembre de 2015, Instituto Ibero-Americano de Berlín, el Instituto de Estudios Latinoamericanos de Hamburgo y la Editorial Iberoamericana/Vervuert, pp 61- 79.

Malleville, S. y Beliera, A. (2020) El lugar del reconocimiento en el trabajo de enfermería. Repensando el concepto de precarización laboral. ***Estudios de trabajo***, junio 2020, Recuperado el 01 de junio de 2022 https://ojs.aset.org.ar/revista/article/view/73/126#info

Mallimaci Barral (2021) Cuidar y ser cuidadx. Desigualdades en el contexto de pandemia. ***(Trans)Fronteriza : cuando los cuidados interpelan las fronteras : estrategias por el sostenimiento de la vida de las personas migrantes ante las (in)movilidades en América Latina***, Buenos Aires, Clacso. Recuperado el 26 de agosto de 2022, de https://www.clacso.org/boletin-6-transfronteriza/

Mapa del Estado de la provincia del Chaco. Recuperado de https://mapadelestado.chaco.gob.ar/

Micha, A. (2015). Las condiciones de trabajo de la enfermería en Argentina: algunos determinantes político-institucionales. ***Estudios del trabajo***, (49), 61-90. Recuperado el 01 de junio de 2022, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2545-77562015000100003&lng=pt&tlng=es

Ministerio de Salud (2020). ***Estado de situación de la formación y el ejercicio profesional de Enfermería en Argentina, julio – 2020***. Recuperdado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estado_de_situacion_de_la_formacion_y_el_ejercicio_profesional_de_enfemeria_ano_2020.pdf

Ministerio de Salud de la Nación (2018) ***Análisis de la situación de Salud.*** República Argentina, Buenos Aires. Libro digital, PDF. Recuperado de https://bancos.salud.

gob.ar/sites/default/files/2019-12/0000001392cnt-anlisis_de_situacin_de_salud_-_repblica_argentina_-_asis_2018_compressed.pdf

Ministerio de Salud de la Nación (2019) ***Observatorio Federal de Recursos Humanos en Salud. Datos sobre fuerza de trabajo***. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/salud/observatorio/datos/fuerzadetrabajo

Ministerio de Salud Pública de Corrientes. Recuperado de https://salud.corrientes.gob.ar/

Ministerio de Salud Pública del Chaco. Recuperado de https://chaco.gov.ar/salud

Ojeda, V. (2016). ***Configuración de intereses en la gestión de la fuerza de trabajo en el ámbito estatal. Implicancias políticas e institucionales en la administración pública de Corrientes (1983-2012).*** Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.

PNUD (2011). ***El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros***. Buenos Aires: PNUD.

Salud Pública incorporará enfermeros a través de un Programa de Fortalecimiento Asistencial. (9 de diciembre de 2016) . ***Impacto Corrientes,*** 9 de diciembre de 2016. Recuperado de http://www.impactocorrientes.com/notix/noticia/124940_salud_p%C3%BAblica_incorporar%C3%A1_enfermeros_a_trav%C3%A9s_de_un_programa_de_fortalecimiento_asistencial.htm

Scornik, C. O., Caric Petrovic, J., Godoy, S., Borges Nogueira, J., Scornik, M., Pérez, M., ... & Rosa Marín, C. (2012). Consideraciones sobre el proceso de metropolización del Gran Corrientes-Gran Resistencia. ***Cuaderno urbano,13***(13), 175-191.

Siniscalco, Claudio. (8 de abril de 2020) Los enfermeros de Corrientes enfrentan la emergencia con sueldos de miseria. ***Infobaires 24***. Recuperado de https://infobaires24.com.ar/los-enfermeros-de-corrientes-enfrentan-la-emergencia-con-sueldos-de-miseria/

Tobar, F., Olaviaga, S. y Solano, R (2012). Complejidad y fragmentación: las mayores enfermedades del sistema sanitario argentino. Documento de Políticas Públicas, Análisis N° 108, Buenos Aires: CIPPEC.

El Gas No Convencional de Vaca Muerta como recurso estratégico para la Argentina: evolución y tendencias1

The Unconventional Gas from Vaca Muerta as a strategic resource for Argentina: evolution and trends

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61035

Claudia Marilina Ortiz
https://orcid.org/0000-0002-5866-0381
Departamento de Economía Universidad Nacional del Sur (UNS)
marilinaortiz.arg@gmail.com
Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina

María Florencia Zabaloy
https://orcid.org/0000-0003-0494-1193
Departamento de Economía Universidad Nacional del Sur (UNS) - Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur IIESS (UNS-CONICET)
florencia.zabaloy@uns.edu.ar
Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina

Recibido: 15/04/2022
Aceptado: 11/10/2022

RESUMEN

Actualmente, el mundo atraviesa una transición energética, que busca aumentar la participación de energías menos contaminantes y mejorar la seguridad energética. La dotación de fuentes energéticas, entre ellas gas natural, posee fuertes implicancias geopolíticas. Argentina es uno de los

1 El trabajo se realizó con financiamiento del Proyecto de Investigación "Los Drivers de la Transición Energética en Argentina: Energías Renovables y Eficiencia Energética" del Departamento de Economía Universidad Nacional del Sur

países con mayores reservas de gas no convencional (GNC), concentradas principalmente en la cuenca de Vaca Muerta. El objetivo del trabajo es analizar las principales tendencias del mercado de GNC argentino, enfatizando el rol de Vaca Muerta, durante el período 2010-2020, a partir de una revisión del marco regulatorio y de información estadística. Se encuentra que la producción de GNC ha aumentado casi un 40% sobre la producción total de gas, debido en gran parte a la implementación de subsidios a la oferta.

Palabras clave: combustibles fósiles, política energética, Vaca Muerta, Argentina

ABSTRACT

Nowadays, the world is undergoing an energy transition that seeks to increase the share of less polluting energies and improve energy security. The endowment of energy sources, including natural gas, has strong geopolitical implications. Argentina is one of the countries with the largest reserves of unconventional gas (UG), concentrated mainly in Vaca Muerta basin. The aim of the work is to analyze the main trends of the argentine UG market, emphasizing the role of Vaca Muerta, during the period 2010-2020, based on a review of the regulatory framework and statistical information. Findings show that UG production has increased by almost 40% over total gas production, largely due to the implementation of supply-side subsidies.

Key words: fossil fuels, energy policy, Vaca Muerta, Argentina

1. Introducción

Los hidrocarburos constituyen una fuente de energía primaria fundamental para la humanidad, en cuanto al desarrollo de la industria y el mejoramiento de la calidad de vida de la población mundial. El descubrimiento de petróleo en el macizo de Bakú (actual Azerbaiyán) a fines del siglo XIX, inició la segunda revolución industrial, la cual se extendió hacia el resto de Europa, que utilizaba hasta el momento carbón vegetal desde la Primera Revolución Industrial (Cameron y Neal, 2014). En este sentido, la industria hidrocarburífera ha ido evolucionando en todo el mundo de la mano del petróleo y del gas natural; en un principio, a partir de reservorios convencionales y entrado el siglo XXI, también de reservorios no convencionales. Sin embargo, las reservas fósiles convencionales, a partir de las cuales es posible obtener hidrocarburos líquidos y/o gaseosos, han ido disminuyendo en productividad durante los últimos años a nivel global. En el caso de Argentina este agotamiento, se fue produciendo de manera simultánea, al descubrimiento de enormes reservas de explotación comercial en la cuenca de Vaca Muerta, principalmente en la Provincia de Neuquén. Esta cuenca aporta los principales volúmenes de Gas No Convencional (GNC) a la matriz energética del país.

Recientemente, con el desencadenamiento de la guerra entre Rusia y Ucrania, las discusiones sobre el mercado de gas natural han ganado fuerza frente a la crisis de desabastecimiento energético, dado que Rusia es uno de los mayores productores de petróleo y gas natural del mundo. Como consecuencia de las sanciones económicas a Rusia, uno de los países más afectados en el continente europeo ha sido Alemania, la cual se encontraba en plena construcción de un nuevo gasoducto (Nord Stream 2), en el marco de un plan nacional de energía para importar gas natural desde la Federación Rusa, con el objetivo de transicionar fuertemente hacia las energías más limpias, después de haber cerrado varias plantas nucleares dentro su territorio (Deutsche Welle, 2021). La reacción inmediata de Alemania, fue suspender las obras del Nord Stream 2 (Deutsche Welle, 2022) e ir en búsqueda de nuevos proveedores de gas natural dentro de Europa e incluso ha contemplado la posibilidad de importar gas natural licuado (GNL) dese Estados Unidos. El país norteamericano, es líder en producción de GNC y también exporta GNL al resto del mundo, con lo cual podría sostener su liderazgo en el futuro.

La situación internacional en materia energética plantea un desafío para la Argentina. Vaca Muerta, cobra hoy principal relevancia ya que su GNC es un bien social estratégico[2], en un contexto de alta dependencia respecto del gas natural para

2 El estudio de la energía desde una perspectiva económica, implica considerar al GNC como un bien social. Este permite satisfacer necesidades básicas para la vida cotidiana de las personas como, por ejemplo, calefacción, cocción, transporte, entre otros (Guzowski,

producción y consumo y de dificultades para alcanzar la seguridad energética[3]. El GNC de Vaca Muerta podría resolver problemas en torno al autoabastecimiento, la accesibilidad y la sostenibilidad, si fuera posible su extracción en volúmenes significativos y a precios asequibles. Además, podría reducir el impacto sobre el medio ambiente considerando que dentro de los combustibles fósiles es el más limpio.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es analizar las principales tendencias del mercado de GNC de Argentina, haciendo énfasis en el rol de la cuenca de Vaca Muerta, en el período 2010-2020. Esto se realizará a partir de una revisión del marco regulatorio del sector y de información estadística. A tal fin el trabajo se estructura de la siguiente forma. El capítulo 2, describe la política de hidrocarburos en Argentina, separando en dos apartados la revisión histórica del sector y la evolución del marco regulatorio. Luego, en el capítulo 3 presenta un análisis del mercado de GNC, el cual se divide en tres apartados: oferta (precios, regalías y subsidios), demanda y tarifas. Finalmente, el capítulo 4 expone las principales discusiones y conclusiones del trabajo.

2. La política de hidrocarburos en Argentina

2.1. Evolución histórica

La explotación de gas natural en Argentina, se inició a fines de los años 40 (IPPA, 2021) a partir de la construcción de un enorme gasoducto que conectaba Buenos Aires y Comodoro Rivadavia. Los yacimientos más importantes en ese entonces, eran: Comodoro Rivadavia, Cañadón Seco, Plaza Huincul, Mendoza y Salta. La empresa encargada de realizar el proyecto, bajo la presidencia de Juan Domingo Perón, fue Gas del Estado. Argentina requería la construcción de dicho gasoducto para ahorrar el gasto en combustibles, satisfacer la demanda residencial, sacar el mayor partido posible a las cuantiosas reservas energéticas, bajar el precio de mercado y reducir las importaciones. Este primer gran gasoducto, se extendió por 1.700 kilómetros aproximadamente y atravesó las poblaciones de Rawson, San Antonio Oeste, General Conesa, Bahía Blanca, C. Pringles, Olavarría, Azul y Cañuelas (Rolando, 2010).

Alrededor de los años ´70, se produjo el descubrimiento del yacimiento Loma La Lata, ubicado en la formación Sierras Blancas en la provincia de Neuquén; el

2010). A su vez, puede considerarse de carácter estratégico porque representa la base de todo el sistema económico argentino, desde el punto de vista de la producción, el consumo y la exportación (Guzowski, 2010) y desde una perspectiva histórica.

3 La seguridad energética, es superior al simple abastecimiento físico. Implica tener la capacidad de superar, los desafíos relacionados con interrupciones en el suministro o subas de precios en el corto plazo, y en logar que los flujos de energía disponibles sean compatibles con la sustentabilidad del desarrollo económico en el largo plazo. Por ello, la seguridad energética está directamente relacionada con diferentes escenarios internacionales de largo plazo y con la evolución de los mercados energéticos, así como también con la política pública y la planificación (Escribano, 2006).

mismo fue descubierto oficialmente en 1918, pero el principal pozo de petróleo fue encontrado recién en el año 1977 y su explotación comenzó en 1980 gracias a un estudio más acabado de la zona (Rolando, 2010). Al momento del descubrimiento del yacimiento, en 1977 por parte de YPF, se pudo comprobar la existencia de 300.000 millones de metros^3 recuperables de gas, con lo cual pasó a ser considerado el yacimiento más grande de Sudamérica. La provincia de Neuquén, se convirtió en poseedora del 95% de las reservas de Vaca Muerta, mientras que el 5% restante quedó en manos de las demás provincias (Río Negro, Mendoza y La Pampa); a nivel nacional, el yacimiento Loma La Lata concentró la mitad de las reservas gasíferas del país. Su enorme riqueza, permitió la construcción de importantes gasoductos y ramales tanto para abastecer el mercado interno, así como para la exportación. Además, se produjo un cambio importante en la composición del consumo, descendiendo el uso del petróleo y aumentando la demanda por gas natural. Cuando se produjo la conexión vía gasoductos entre los yacimientos neuquinos y las principales urbes del país, se modificó la matriz energética con un incremento en la producción de gas, cercana a la del petróleo. Sin embargo, la producción de los pozos de petróleo comenzó a declinar hacia finales de los años noventa (Ministerio de Energía y Recursos Naturales de Neuquén, 2018). Por esta razón, YPF que hasta el momento era el principal concesionario y operador, firmó un acuerdo en 2012 con la empresa Chevron para anexar el reservorio Loma Campana, a la parte Norte del yacimiento Loma La Lata-Sierra Barrosa, iniciándose la perforación de los primeros cien pozos, mediante fractura hidráulica (YPF, 2012). El gas natural por su parte, tuvo un pico de exportaciones en el año 2004, aunque con el creciente aumento de la demanda interna en el año 2007, comenzó a destinarse exclusivamente al mercado interno, teniendo que cubrir el faltante con importaciones (Ministerio de Energía y Recursos Naturales de Neuquén, 2018). Más allá de esta situación, la adición de Loma Campana como nuevo territorio de explotación, fue clave para el posterior desarrollo del gas natural en la zona, principalmente a partir del GNC.

Dada esta evolución histórica del sector hidrocarburífero y en particular del sector gasífero, Argentina posee una gran dependencia respecto del gas natural desde los años ´70, tanto en producción como en consumo. La evolución de algunas variables que componen la matriz energética entre las décadas de 1970 y 2020, se resumen en la Figura 1, tomando los datos de participación porcentual sobre el total, de la producción de gas natural de pozo sobre la producción total de fuentes primarias y del consumo final de gas natural por red sobre el consumo final total de energía secundaria.

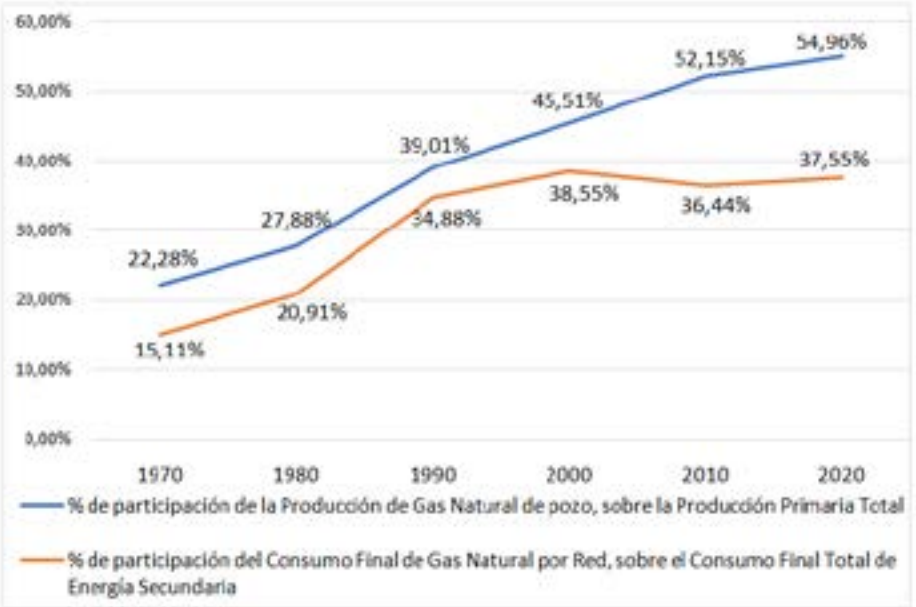


Figura 1: Evolución de la producción y consumo de gas natural en términos relativos, 1970-2020

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía (2021a)

A partir de 1980, se observa un despegue significativo de la producción de gas natural de pozo hasta el año 2020, lo cual se traduce en cuatro décadas de crecimiento continuo con picos de producción en 1990 y en 2010. Finalizando el período, entre 2010 y 2020, el gas natural de pozo siguió imponiéndose por encima de otros recursos disponibles tales como la energía hidráulica, la energía nuclear, el petróleo, entre otros (Secretaría de Energía, 2021a). Respecto del consumo final de gas natural, durante el subperiodo 1970-2000, se produjo un aumento extraordinario del mismo; sin embargo, entre las décadas del 2000 y 2010, se produjo una caída de 2,11%, respecto de otros recursos energéticos. Finalizando el período, se observa una recuperación de 1, 11%, entre 2010 y 2020. Durante esta última etapa, el gas natural distribuido por red, representó alrededor del 37% en promedio sobre el consumo final total de energía secundaria, contra otras fuentes energéticas (Secretaría de Energía, 2021a). La variación punta a punta de todo el periodo, resultó en un incremento de la producción y el consumo final relativos, en 32,68% y 22,44%, respectivamente.

En el contexto más global de la matriz energética Argentina se puede ver la evolución de la participación del gas natural en la Figura 2. Como se puede observar, en 1990 representaba un 37% de la oferta interna total mientras que en 2020 llega a

representar un 54%.

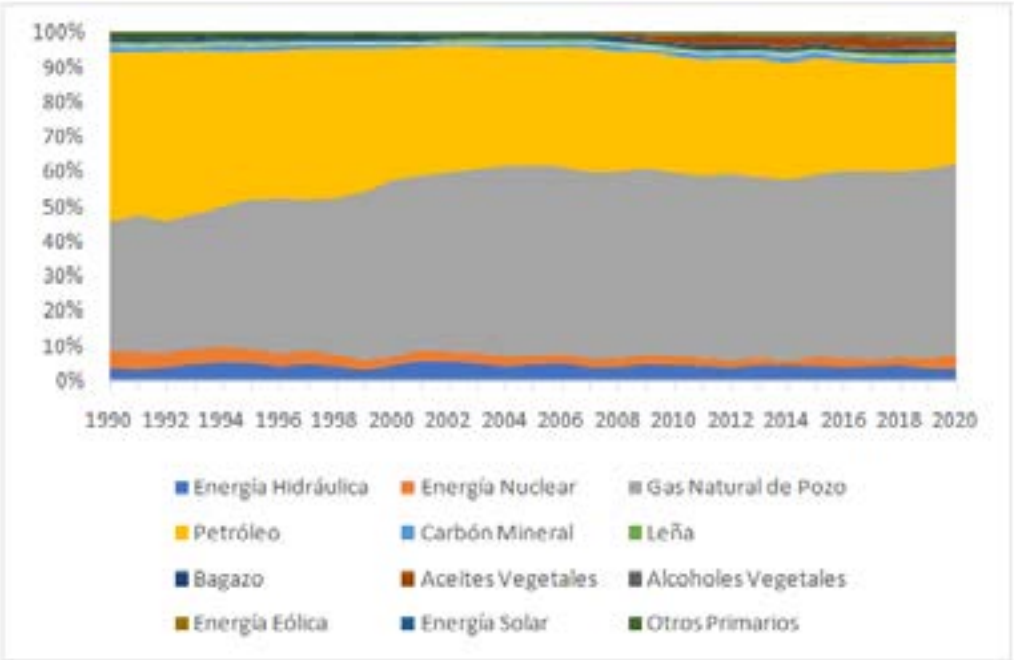


Figura 2: Evolución de la matriz oferta primaria Argentina 1990-2020

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía (2021a)

En relación al GNC, entre 2010 y 2020, el mismo fue ganando en participación dentro de la producción bruta total, mientras que los pozos convencionales fueron disminuyeron en productividad (Ministerio de Energía y Recursos Naturales de Neuquén, 2018). Esto se vincula con el comienzo de la explotación en Vaca Muerta, principal reservorio de GNC.

El GNC, es un hidrocarburo originado en una roca sedimentaria de baja profundidad (***roca generadora*** o ***roca madre***) compuesta de materia orgánica, asentada durante el período jurásico y proveniente de microorganismos, plancton y otros materiales que se fueron acumulando en forma de capas sobre suelos acuáticos como lagos, mares y océanos. Con el avance de las distintas eras geológicas, se fue incrementando el número de capas sedimentarias por encima de estos restos fósiles, los cuales quedaron enterrados a mayor profundidad debiendo soportar una combinación entre presión, calor y falta de oxígeno (catagénesis); el resultado de este proceso es la formación de la roca madre, rica en materia orgánica y fuente de hidrocarburos (CIECTI, 2017). La roca sedimentaria que suele explotarse con mayor frecuencia para la producción de GNC es la ***lutita bituminosa*** o ***black shale***. El gas proveniente de rocas compactas de baja porosidad o semipermeables se denomina ***tight gas***. El gas que se obtiene de las

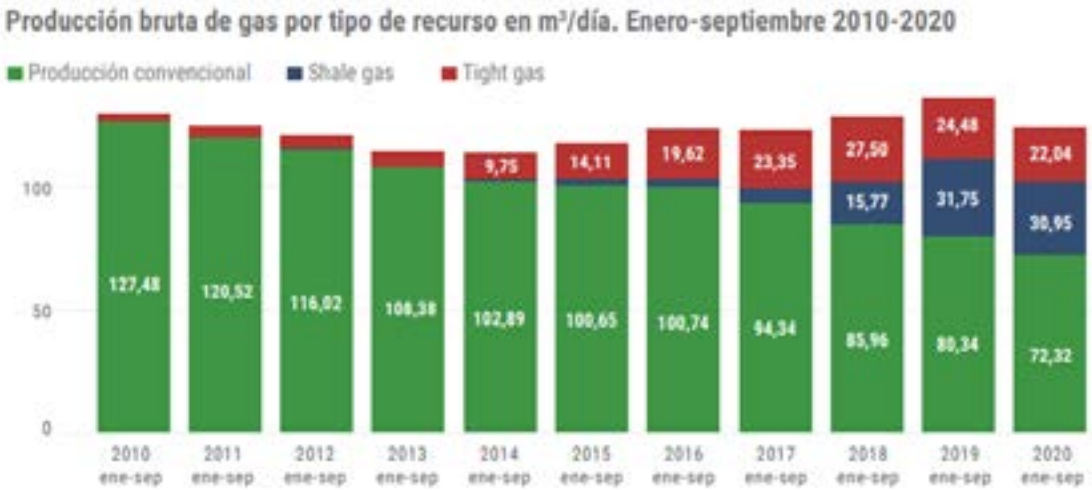
rocas que presentan menos porosidad consideradas casi impermeables se denomina ***shale gas*** (Álvarez Pelegry y Suárez Diez, 2016).

El GNC, requiere fractura hidráulica (***fracking***) como método de extracción, debido a que la roca que lo contiene es a la vez, roca principal y roca reservorio (Álvarez Pelegry y Suárez Diez, 2016 y Contreras, 2019). Esta técnica de explotación, permite que el gas natural que se encuentra entrampado en la roca de ***shale***, pueda brotar hacia la superficie.

Con respecto a Vaca Muerta, la cuenca ubicada en la Provincia de Neuquén, comenzó a tener mayor relevancia a partir del año 2011, en el contexto de una incipiente crisis energética y luego de que un conjunto de tareas exploratorias de campo indicara que la misma poseía enormes cantidades de reservas comercializables de GNC. Esta formación, es una roca madre-reservorio de hidrocarburos no convencionales, descubierta por el geólogo y paleontólogo estadounidense Charles Edwin Weaver (1880-1958) en 1931. Su antigüedad, data del Thitoniano Temprano dentro del Jurásico Superior (Riccardi, 2008) en la zona que se encuentra a medio camino entre la ciudad de Neuquén y San Carlos de Bariloche (Lago Picún Leufú) y extendiéndose por toda la provincia hasta el norte neuquino, donde la formación corresponde al período Valangiano (Cretácico Temprano) (Alonso et al., 2014). La extensión aproximada de la cuenca neuquina se calcula en 36.600 km2; la profundidad máxima, puede alcanzar 4.500 metros desde la boca del pozo hasta la base de la formación y la mínima puede llegar a ubicarse entre los 600 y 800 metros de profundidad, por debajo de las napas de agua potable que aparecen a los 300 metros (YPF, 2020). Por otra parte, los pozos de GNC se ubican en la zona centro-oeste de la cuenca donde habita la mayor riqueza de materia orgánica del yacimiento, alcanzando una profundidad entre 140 metros y 230 metros (Alonso et al., 2014). Actualmente, las zonas de mayor actividad productiva de GNC dentro de la formación, son: Fortín de Piedra, Aguada Pichana, El Orejano y el Bloque Loma La Lata-Sierra Barrosa.

En 2010, aún no se producía ***shale gas*** (Secretaría de Energía, 2021c), por lo cual la producción de GNC fue de apenas 3,11 metros3 por día en ***tight gas***; es decir, tan sólo un 2,41% sobre la producción total de gas natural, tal como muestra la Imagen 1. En 2020, finalizando el periodo, el GNC (***shale gas*** y ***tight gas***) incrementó enormemente su participación, alcanzando un 41,88% sobre el total de la producción de gas natural. La variación del volumen de producción de GNC, para el periodo 2010-2020, fue de 48,53 metros3 por día, lo cual se traduce en un aumento de casi 40% en la participación del GNC sobre la producción bruta total de gas natural en diez años (ENARGAS, 2021c). Este aumento en la participación del GNC permite explicar el aumento sostenido de la oferta interna de gas natural en Argentina, como se vio en las figuras anteriores.

Imagen 1: Producción bruta de gas por tipo de recurso en m3/día. Ene-dic. 2010-2020



Fuente: ENARGAS (2021c)

Con respecto a la producción de GNC, en Argentina, actualmente existen cinco cuencas productoras: Cuenca Austral, Cuenca Cuyana, Cuenca Golfo San Jorge, Cuenca Neuquina y Cuenca Noroeste, de las cuales la más productiva es la cuenca neuquina de Vaca Muerta (Secretaría de Energía, 2021c). Esta última, aportó el 61,35 % del gas natural total del país a la matriz energética a diciembre de 2020 (ENARGAS, 2021c) y un 63,85% a diciembre de 2021 (ENARGAS, 2022), con lo cual el gas natural proveniente de Vaca Muerta, ha tenido una participación creciente en la matriz energética nacional (Figura 3).

Figura 3: Participación de la Cuenca Vaca Muerta en la producción total de Gas natural del país, 2020 y 2021

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ENARGAS (2021c y 2022)

La penetración del gas natural y el creciente rol de Vaca Muerta en la Matriz Energética argentina durante la última década, podría determinar su importancia estratégica en relación al autoabastecimiento en el corto y mediano plazo y en cuanto a seguridad energética, en el largo plazo.

2.2. Marco regulatorio

El marco regulatorio que rige las actividades de exploración y explotación de todos los tipos de hidrocarburos que posee la República Argentina, se encuentran especificados en la Ley Nacional de Hidrocarburos N°17.319 promulgada el 23 de junio de 1967. La Tabla 1, muestra las principales transformaciones que experimentó la Ley en el tiempo y la evolución del marco jurídico general.

Tabla 1: Marco jurídico del sector hidrocarburífero argentino 1967-2014

Año	Medida	Descripción
1967	Ley N°17.319	• Objetivo principal de regular la actividad petrolífera • El Estado Nacional será dueño de todos los yacimientos de hidrocarburos del país • Las tres etapas de la cadena productiva energética serán llevadas a cabo por parte de empresas privadas, estatales, o mixtas • Diferencia y define zonas probadas y zonas posibles

1989	Ley de Reforma del Estado N°23.696	• Privatización de empresas estatales y desregulación del sector energético
1992	Ley N°24.145 de "Federalización de los Hidrocarburos"	• Privatización de YPF
1992	Ley N°24.076	• Desregulación del transporte y comercialización de gas natural • Privatización de Gas del Estado • Crea al Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)
2001	Ley N°25.561 de "Emergencia Económica"	• Cae el Plan de Convertibilidad, • Se paralizan y pesifican las tarifas de servicios públicos
2004	Ley N°25.943	• Adjudicación específica de explotaciones offshore, por parte de Energía Argentina S.A. (ENARSA)
2007	Ley N°29.197 (Ley Corta)	• El Estado Nacional concedió el dominio sobre los yacimientos del interior del país a las provincias petroleras, reservándose para sí mismo, los yacimientos marítimos localizados a partir de las 12 millas marítimas • Se extendió el vencimiento de los contratos bajo una visión de largo plazo en torno a la actividad hidrocarburífera
2012	Ley N°26.741 de "Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina"	• Objetivo: el autoabastecimiento energético del país a partir de tareas de exploración y explotación de los recursos fósiles nacionales. • Traspaso del 51% del patrimonio de YPF-Repsol a manos del Estado Nacional
2012	Decreto N°1.277	• Se creó la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas

2014	Ley N°27.007	• **Establece la diferencia entre explotaciones convencionales y no convencionales** • **Establece que una misma empresa puede realizar tareas de exploración y explotación sobre ambos tipos de hidrocarburos** • **Permisos de exploración y explotación de hasta 5 y 35 años respectivamente**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bindon (2017) e InfoLEG (2021)

Como se puede observar en la Tabla 1, Argentina posee una larga trayectoria en materia de hidrocarburos; al inicio, el Estado Nacional tuvo gran injerencia en el sector. Sin embargo, durante los años ´90 hubo una mayor participación del sector privado y desde el año 2012 a la actualidad, existe un sistema mixto donde participan ambos sectores de la economía.

3. Análisis del mercado de gas no convencional: el rol de Vaca Muerta

3.1. Oferta

La cadena productiva del gas natural, ya sea de origen convencional o no convencional, se divide en ***upstream***, ***midstream*** y ***downstream***. Cada eslabón a su vez, posee una estructura de mercado diferente en relación a la oferta. Aquí, sólo se considerará la oferta de gas natural a partir de la producción interna.

En el caso del ***upstream***, la oferta es oligopólica debido a que la producción depende de un grupo reducido de empresas que se dedican a las tareas de exploración y explotación del recurso. Es característico dentro de esta etapa, el elevado riesgo durante la exploración de campo, la tercerización de las tareas de perforación y producción en los pozos y los procesos productivos capital-intensivos. La actividad en los pozos, se encuentra a cargo de empresas que poseen su propio capital y ofrecen los servicios de perforación, fractura hidráulica, producción entre otros (Aggio et al., 2017). En Argentina, a pesar de la desregulación del upstream en los ´90 la concentración de mercado hidrocarburífero continuó en manos de algunos pocos oferentes (Alonso, 2018). A partir del año 2010 con el aumento del número de perforaciones de GNC y con la estatización de YPF en 2012, se llega al año 2014 con más de 300 pozos perforados. Las empresas que produjeron GNC durante este periodo fueron, la nacional YPF, Petrobras, Pampa Energía, Apache, Pan American Energy, Pluspetrol y Capex. En el caso de Petrobras, este vendió sus activos en Argentina a Pampa Energía y esta última vendió su ***upstream*** a YPF; Apache también pasó a manos de YPF y a partir de estas operaciones, es que la empresa nacional logra explicar el incremento en su producción de GNC. Además, YPF concentró un tercio de la producción total de GNC, durante el año 2014. En 2015, un tercio del gas natural total producido en Vaca Muerta, donde participaban las empresas antes mencionadas, fue de origen

no convencional principalmente en ***tight*** gas. En el caso de las inversiones, estas se quintuplicaron pasando de 360 millones de dólares a 2 mil millones de dólares, entre 2010 y 2014 (CIECTI, 2017).

Por otra parte, el ***midstream*** consiste en el almacenamiento y transporte del GNC. Esta etapa de la cadena productiva, se caracteriza por la construcción de kilómetros de gasoductos que cubren las zonas productivas y áreas más pobladas del país. Las dos principales licenciatarias que concentran el transporte de gas natural son, Transportadora de Gas del Sur (TGS S.A.) y Transportadora de Gas del Norte (TGN S.A.). Cabe destacar al ENARGAS como un actor importante dentro del ***midstream***, ya que dicho organismo funciona dentro del marco de la Secretaría de Energía (Ministerio de Economía) y tiene como principales funciones, regular, controlar, fiscalizar y resolver controversias inherentes al transporte público y a la distribución de gas natural en la Argentina (ENARGAS, 2021b).

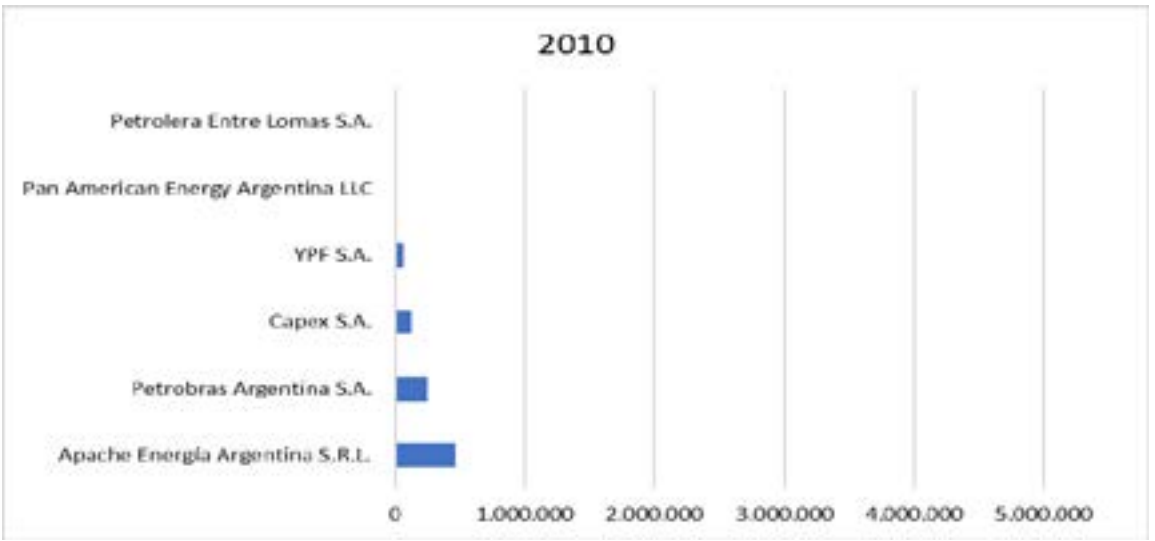
Respecto del gas natural ingresado al sistema de transporte desde la Cuenca Neuquina para su distribución a través de la red nacional de gasoductos, se registraron en 2010, en base a datos del ENARGAS, 7.836.654 miles de $m^{3\ \text{distribuidos por la licenciataria TGN}}$ y 12.590.202 miles de m3 a través de la licenciataria TGS. Durante el año 2020, el gas ingresado fue de 6.842.590 miles de m3 distribuidos vía licenciataria TGN y 10.821.745 miles de m3 vía TGS (ENARGAS, 2021d).

Por último, el downstream, que representa el eslabón final de la cadena de valor del gas, consiste en la distribución y comercialización hasta el punto de destino: centrales eléctricas, industria, transporte, residencial, comercial, sector público y exportación (Secretaría de Política Económica, 2018). En Argentina, durante los años ´90 se inició una nueva estructura de transporte y distribución del gas natural, lo cual devino en el nacimiento de monopolios regionales (Alonso, 2018). Actualmente, los usuarios de cada región sólo pueden acceder al hidrocarburo desde un único proveedor local, que tenga la concesión o el permiso sobre esa área geográfica (CIECTI, 2017). Las empresas distribuidoras de gas natural que operan en Argentina bajo esta modalidad actualmente, son: Metrogas, Ban, Centro, Cuyana, Litoral, Gasnea, Gasnor, Camuzzi Gas Pampeana y Camuzzi Gas del Sur (ENARGAS, 2021d).

Además, las empresas de hidrocarburos pueden participar de las tres etapas de la cadena productiva antes descriptas o desarrollar su actividad sólo en alguna de ellas. Entre 2010 y 2020 el número de empresas que operaron en Vaca Muerta, aumentó exponencialmente principalmente por parte de aquellas que producen ***shale*** gas. Dentro de ese periodo, la cuenca neuquina comenzó a recibir empresas de este tipo aproximadamente a partir de 2014; durante 2010 apenas algunas de ellas producían ***tight*** gas y con el tiempo se fueron incorporando más empresas en ambas categorías de GNC. En 2010, de las dieciséis empresas con presencia en la cuenca neuquina, tan sólo seis, realizaron tareas en los pozos de GNC, siendo la producción únicamente de ***tight*** gas (Figura 3). Entre estas empresas, la que presentó mayor actividad fue Apache Energía Argentina S.R.L. con 465.023,36 mm3 acumulados entre enero y diciembre

de ese año (Secretaría de Energía, 2021c). Sin embargo, la situación fue diferente durante el año 2020; de las veinticuatro empresas con presencia en la cuenca, quince concretaron actividades de producción tanto en ***tight*** gas como en ***shale*** gas. La empresa que más produjo GNC fue YPF S.A. con un acumulado de 5.116.304,72 mm3 entre enero y diciembre de dicho año (Figura 4) (Secretaría de Energía, 2021c).

Figura 4: Producción de GNC (mm3) en Vaca Muerta por empresa operadora, 2010 y 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía (2021c)

En cuanto a los pequeños productores, se estima que actualmente participan alrededor de 2.000 pequeñas y medianas empresas que prestan distintos servicios dentro la cuenca (Calzada y Sigaudo, 2019).

Respecto de la concentración de mercado, el Indice Herfindahl–Hirschman (HHI) determina el grado de concentración de mercado de gas natural, a través de un rango de referencia que varía entre 1.500 puntos y 2.500 puntos. En Argentina el índice arrojaba un valor de 1.949 puntos para el año 2016, según datos del Departamento de Justicia de Estados Unidos (2018); cifra que se considera moderada (Alonso, 2018). Tomando el período de referencia 2009 – 2017, el índice HHI creció principalmente para las empresas YPF y Total Austral, pasando de 51,3% en 2009 a 60,3% en 2017; hacia el año 2018, cuando se da el "boom" de producción de GNC en Vaca Muerta, se diluye la concentración de mercado debido a que aparecen nuevas empresas oferentes. En síntesis, la mayor producción GNC redujo el poder de mercado que venían detentando YPF y Total Austral en conjunto, por lo cual la cuota de mercado cayó hasta 57,2% en 2018 (Invenómica, 2019). Durante el año 2018, los tramos ***upstream*** y ***downstream***, se consideraban eslabones altamente concentrados (Secretaría de Política Económica, 2018).

En el mercado de GNC existen barreras a la entrada por tratarse de industrias donde existen economías de escala, es decir, costos medios decrecientes respecto al nivel de producción (Alonso, 2018). Otra barrera natural, son los costos hundidos o costos de puesta en marcha asociados al pago de los permisos de exploración y explotación en el ***upstream*** o el financiamiento de costosas obras de infraestructura, en el ***midstream*** (Alonso, 2018).

La explotación no convencional suele ser más costosa en comparación con la convencional, tanto en petróleo como en gas. Sin embargo, a pesar de presentar ***costos*** superiores, la productividad en la explotación de GNC en Argentina tuvo importantes avances dentro del sector energético: la cantidad de perforaciones y la profundidad de los mismos aumentó; YPF, por ejemplo, logró bajar estos costos en más de 50% entre 2016 y 2018. Respecto de la ***inversión***, desde el año 2012 la inversión en GNC ha aumentado sobre el total de inversiones en gas natural y la composición de la producción se incrementó a partir de dos fuerzas contrapuestas: mientras la producción de GNC aumentaba, la convencional caía (Secretaría de Política Económica, 2018).

Por otra parte, el principal inversor en Vaca Muerta es el Estado argentino junto con un grupo de empresas con asentamiento en el país; según un informe del año 2019 del Instituto de Economías Energéticas y Análisis Financiero (IEEFA), el 65% de las inversiones totales correspondientes al periodo 2012-2017, fueron efectuadas por empresas argentinas y el 35%, por parte de empresas extranjeras (Calzada y Sigaudo, 2019). A partir del "boom" de producción de GNC del año 2018 (Universidad Austral, 2019), se esperaba que la participación privada en la producción total fuera mayor, pero hasta el momento ha crecido más lentamente de lo previsto (Calzada y Sigaudo, 2019). En este sentido, la expansión de YPF a partir del año 2014 permitió la adquisición de tecnología especializada y soluciones tecnológicas a través de la empresa nacional Y-TEC. Se optimizaron la gestión y los procesos productivos, lo cual facilitó la reducción de los tiempos de perforación y redujo el costo de las mismas (CIECTI, 2017). En Argentina, la tecnología continúa presentando un desafío para la producción de hidrocarburos en todas las etapas de la cadena productiva del gas y depende directamente de las inversiones que se realicen en el sector.

3.2. Precios, regalías y subsidios

A partir de la estatización de la empresa nacional YPF en 2012, el Estado Nacional, ha conducido su política energética a través de la misma. De esta manera, tiene incidencia sobre la competencia, pudiendo regular precios y/o cantidades y concentrando poder de mercado, lo cual en ocasiones deviene en una posición dominante (Alonso, 2018).

Respecto de la determinación del precio del gas natural convencional y no convencional, existen dos modalidades destacadas según el tipo de mercado: el precio Henry Hub y el Precio al Ingreso del Sistema de Transporte (PIST); ambos expresados en dólares/MMBTU. El ***precio Henry Hub***, es el precio en el mercado ***spot*** y es el más

competitivo del mercado internacional al cual tienen acceso los Grandes Usuarios (SAESA, 2019), entre los cuales se encuentran los compradores que no demandan gas natural para uso doméstico, como por ejemplo los usuarios mayoristas (ENARGAS, 2021a). Este precio se forma a partir de la libre interacción entre oferta y demanda y toma su nombre a partir de un centro de distribución perteneciente al sistema de gasoductos de Erath, Louisiana, en Estados Unidos. Presenta los mayores volúmenes de producción, por lo cual se toma como referencia para fijación de precios en la negociación de los contratos de futuros de gas natural. Por otra parte, en Argentina el ***precio PIST*** o precio en boca de pozo, es un precio determinado en pesos y convertidos a dólares estadounidenses, tomando como referencia los valores del mercado norteamericano (InfoLEG, 2017). El ***precio PIST***, es un precio que excluye costo de transporte y distribución, subsidios, impuestos y cargos financieros como tasas de interés de financiamiento o intereses por mora de pago (Ministerio de Energía y Minería Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos, 2018). Durante el año 2017, se establecieron las condiciones para el abastecimiento de gas natural entre las distribuidoras y los productores, donde ambos sectores acordaron ir reduciendo el monto de subsidios otorgados por el Estado Nacional, aplicados a la producción. Además, se calcularon los precios por categoría de usuarios y los precios uniformes por cuenca, en dólares estadounidenses por MMBTU para el periodo comprendido entre enero de 2018 y octubre de 2019, no interfiriendo sobre el tipo de cambio. Sin embargo, a partir de la suba del tipo de cambio en 2017, las tarifas finales de gas se dispararon, por lo cual se decidió establecer un precio único por cuenca y categoría; en el caso del cálculo del precio efectivo PIST, se utilizó un tipo de cambio fijado por el MINEM o por el ENARGAS, según quien estuviera a cargo de supervisar la actualización de tarifas durante ese periodo. En 2019, el precio del gas se mantuvo uniforme a lo largo de todo el año; de lo contrario hubiera aumentado como respuesta a las condiciones establecidas a principios del 2018 con la baja escalonada de subsidios a la producción (ENARGAS, 2020b). A partir del 1° de febrero del 2020, se retomó la actualización de tarifas y la determinación del precio del gas natural, pero esta vez a cargo de la Secretaría de Energía bajo la competencia del Ministerio de Economía; la nueva actualización, se llevó a cabo a partir de la Resolución N°791/2019 que modificó a la anterior Resolución N°521/2019 (InfoLEG, 2019).

El precio de mercado del gas natural, a partir de la Resolución 1-E/2018, establece que el precio PIST debe ser el resultado del libre juego entre oferta y demanda, dentro de un mercado competitivo. El artículo N°83 de la Ley 24.076, establece que dicha interacción, será libre dentro de un marco regulatorio que haga posible el funcionamiento de la industria.

Entre enero de 2018 y enero de 2022, la evolución del precio PIST del Gas Natural (convencional y no convencional) en base a la Resolución 1-E/2018 (Figura 4), muestra un descenso progresivo a partir de abril de 2019 hasta febrero de 2021 (Secretaría de Energía, 2021b y 2022). Esta caída en el precio del gas, puede atribuirse a tres

factores que se produjeron de manera simultánea: un incremento en la oferta, la contracción de la demanda industrial debido a la recesión económica y un factor de estacionalidad (consumo moderado) sobre la demanda residencial (Gandini, 2019). Finalizando el período se observa un pequeño salto entre abril 2021 y enero 2022 (Secretaría de Energía, 2022).

En cuanto a los precios Henry Hub durante el mismo período 2018-2022, la Figura 5 muestra cómo ha sido la evolución del precio del Gas Natural Total, en el mercado ***spot***, es decir, donde participan los grandes usuarios como por ejemplo las centrales eléctricas. En noviembre de 2018, el precio del gas natural alcanza los 4,09 dólares/MMBTU y a partir de ese momento presenta una tendencia a la baja hasta junio de 2020 (EIA, 2021), momento en el cual, se produce una tendencia al alza hasta enero de 2022, presentando dos fuertes subas en febrero y octubre de 2021 (EIA, 2022).

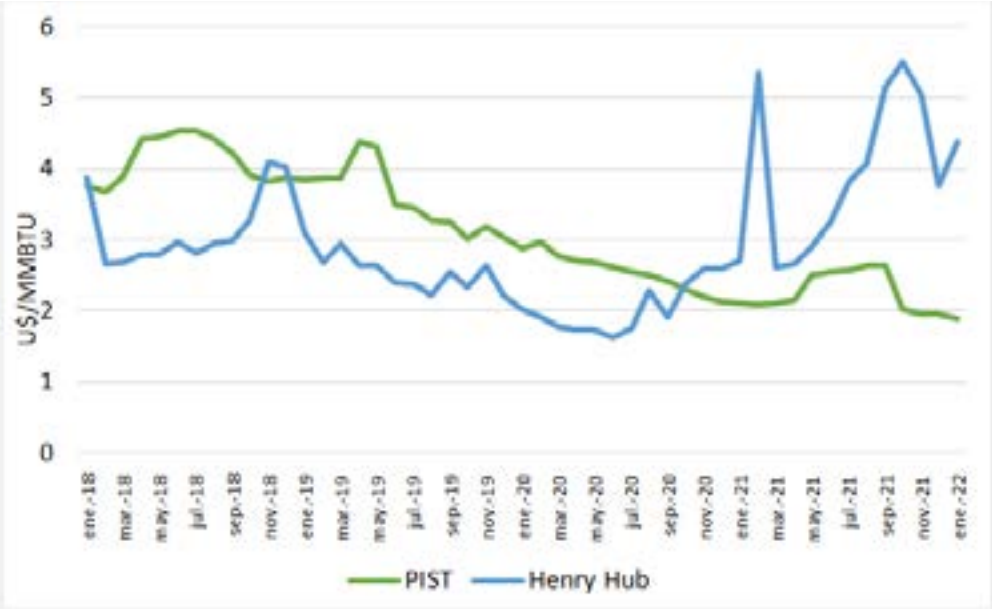


Figura 5: Evolución mensual de los precios del Gas Natural Total PIST y Henry Hub a distribuidoras, entre ene-2018 y ene-2022

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía (2021b y 2022) y EIA (2021 y 2022)

Hasta mediados de 2020, la situación del mercado ***spot*** en Argentina, indicaba una caída progresiva en los precios de oferta del gas natural para generación eléctrica; la gran competencia entre las productoras de gas natural total, empujó los precios a la baja a partir del excedente de producción y de la contracción de la demanda industrial (con excepción de la demanda residencial durante la cuarentena). Más allá del contexto, la Resolución N°46, que se inscribe dentro del Plan Gas, apunta a incentivar la producción de gas natural de yacimientos no convencionales, estableciendo un

creative commons

precio subsidiado para el gas en boca de pozo de: 7,5 dólares/MMBTU en 2018, 7 dólares/MMBTU en 2019, 6,5 dólares/MMBTU en 2020 y 6 dólares/MMBTU en 2021 (IISD, 2021). La evolución del precio del GNC, en base al Plan Gas, se observa en la Figura 6.

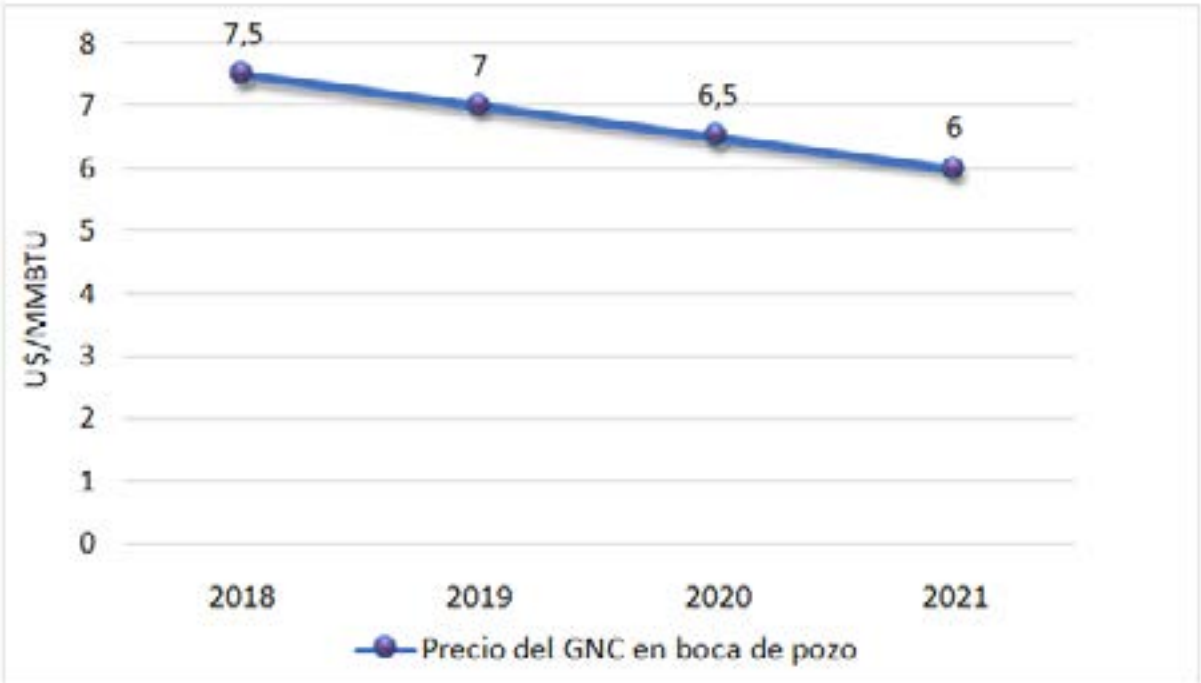


Figura 6: Evolución del precio del GNC en boca de pozo según Resolución N°46/2017, 2018-2021

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IISD (2019)

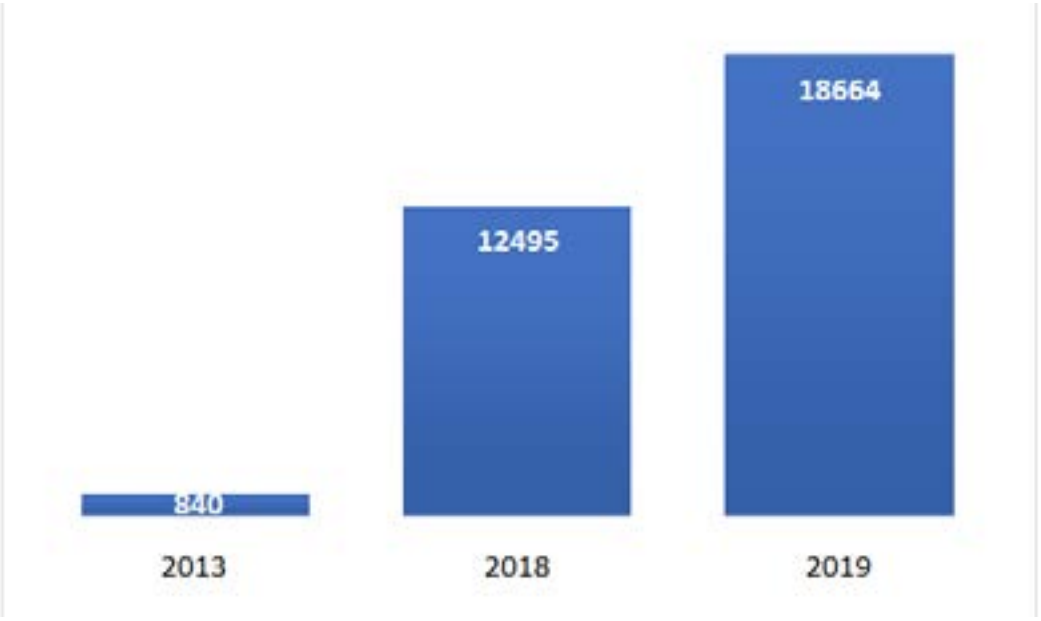
Con respecto a los impuestos y regalías en la Provincia de Neuquén, la Dirección Provincial de Ingresos Energéticos, tiene como objetivo el control y la fiscalización de los ingresos provenientes de las actividades de exploración y explotación hidrocarburífera en la provincia, a través de permisos o concesiones (Ministerio de Energía y Recursos Naturales de Neuquén, 2018). En el caso específico de las ***regal***ías4, los responsables del pago de las mismas serán, todas aquellas empresas operadoras de actividades hidrocarburíferas que sean titulares de permisos de

4 Las regalías son detracciones de riqueza de particulares, en favor del Estado Nacional, Provincial o Municipal.

exploración y explotación. Durante la etapa exploratoria o tareas de campo, se pagará una alícuota de 15% en regalías sobre cualquier tipo de gas y a partir de la etapa de explotación, comenzará a regir una alícuota de 12% durante 35 años para los productores de GNC. El recaudador provincial, liquida las regalías de forma mensual, por yacimiento y concesión, en dólares estadounidenses. El pago se realiza en dinero o en especie, es decir la provincia acepta también el equivalente de la alícuota, en forma de producción (Ministerio de Energía y Recursos Naturales de Neuquén, 2018).

En 2013, las regalías más los cánones gasíferos que percibía la Provincia de Neuquén, representaron 840 millones de pesos y 12.495 millones de pesos en 2018 (Figura 7); además, en 2019 el incremento fue extraordinario en términos monetarios ubicándose en 18.664 millones de pesos (Ministerio de Energía y Recursos Naturales de Neuquén, 2018).

Figura 7 Regalías Gasíferas de la Provincia de Neuquén, 2013, 2018 y 2019, en millones de pesos



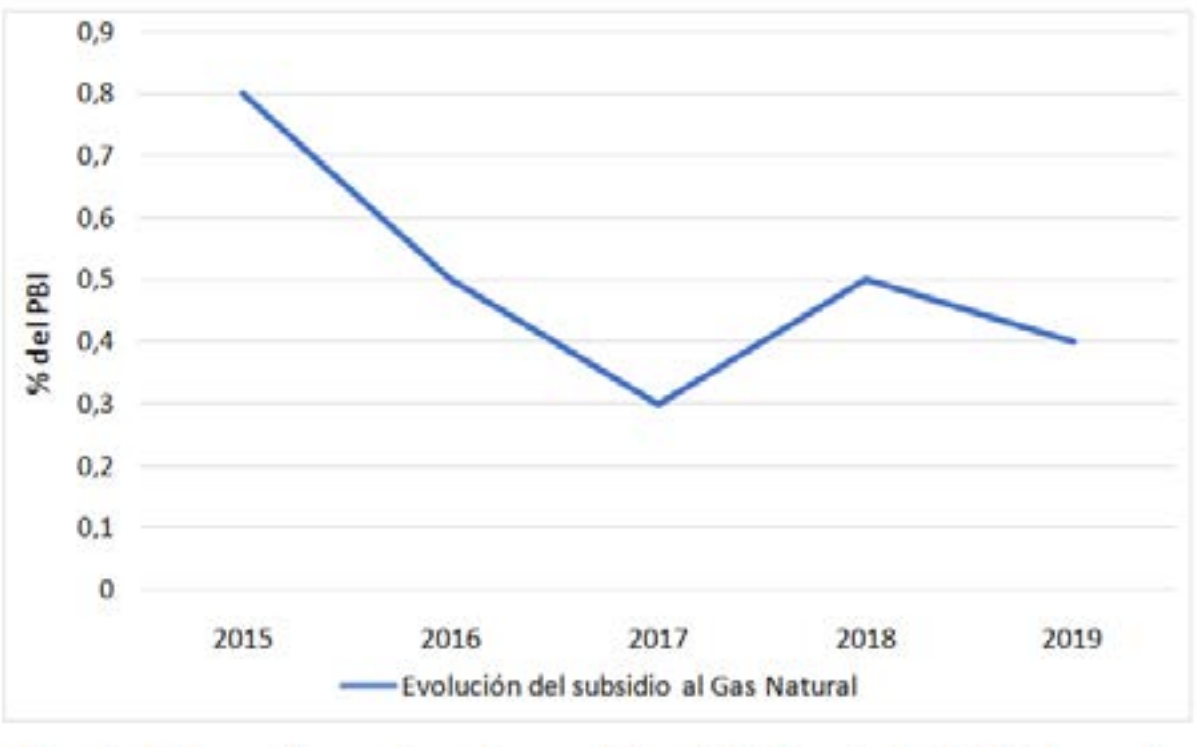
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Ingresos Energéticos de la Provincia de Neuquén (2018)

Por otra parte, Argentina cuenta con un conjunto de ***Planes, Programas y Subsidios*** orientados al sector energético. El origen del Plan Gas, queda plasmado a partir de la Ley Nacional de Hidrocarburos modificada en 2014 (Ley N°27.007) y tiene como principal objetivo establecer un incentivo permanente de la producción de GNC. El Plan contempla distintas etapas conocidas como ***Plan Gas I, II, III y IV*** (Marval, O´Farrel y Mairal, 2014). La última versión se oficializó a través del Boletín Oficial a principios del año 2020 y se centró en financiar el desarrollo del complejo Vaca Muerta en la Provincia de Neuquén.

En relación a los subsidios al sector energético, entre 2004 y 2015, la Argentina subsidió fuertemente la producción de hidrocarburos fósiles con el fin de incentivar la producción interna; los subsidios representaron 10% del gasto público, en el año 2015 (IISD, 2021). Sin embargo, en el año 2017, se redujeron los subsidios a la producción de petróleo, pero se mantuvieron los incentivos a la producción de GNC (IISD, 2021).

Durante el periodo 2015-2019 el precio de oferta del gas natural cayó, debido al incremento en la producción de gas doméstico, principalmente de GNC (boom de producción en 2018 en Vaca Muerta) y al menor financiamiento de la producción de petróleo, junto con la baja en las importaciones de GNL desde Bolivia. Al mismo tiempo, el gas doméstico subsidiado por el Estado Nacional, fue disminuyendo tanto en volumen como en precio, pasando de 7,5 a 7 dólares/MMBTU entre 2018 y 2019. A principios del periodo durante el año 2015, de los ingresos que percibían los productores de gas natural, 47% era subsidiado y finalizando el periodo en 2019, esos subsidios representaron tan sólo 16%. En la Figura 8, se puede observar la contracción de subsidios a la producción de gas natural en Argentina entre 2015 y 2019, como porcentaje del PBI (Secretaría de Gobierno de Energía, 2019).

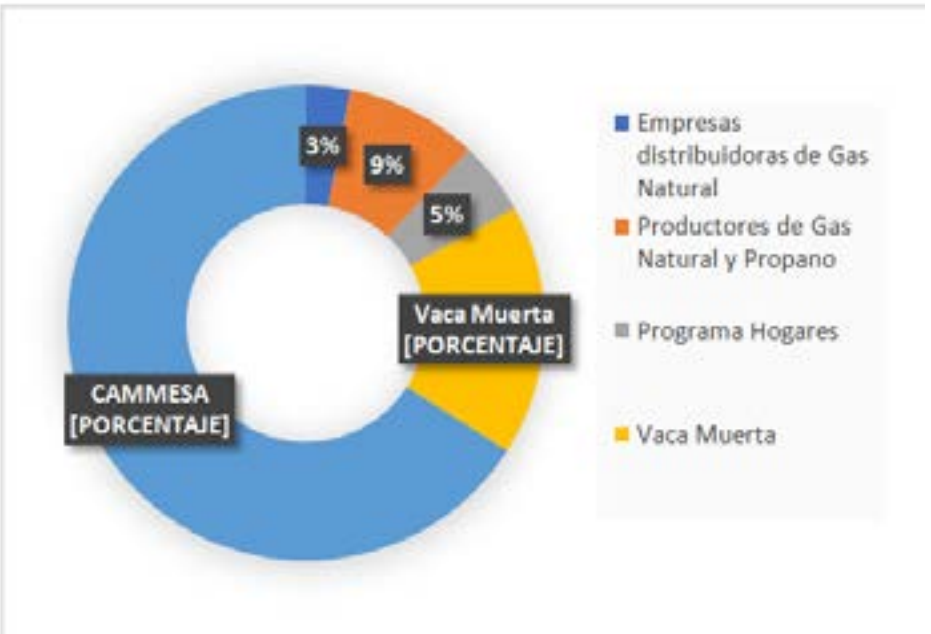
Figura 8: Evolución de los subsidios a la producción de Gas Natural como porcentaje del PBI, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Gobierno de Energía (2019)

Realizando una comparación entre los sectores financiados con subsidios energéticos durante el año 2019 resulta que, del total de subsidios, sólo el 5% se destinó al financiamiento del ***Programa Hogares*** y el 95% restante a empresas energéticas, entre las cuales destacan la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA) con 66% del total y el complejo Vaca Muerta con 17% sobre el total, tal como se observa en la Figura 9 (FARN, 2019).

Figura 9: Sectores financiados con subsidios energéticos en 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FARN (2019)

3.3. Demanda y tarifas

En el caso de la demanda final, no es posible distinguir el origen del gas natural consumido por los usuarios, entre convencional y no convencional, una vez que el gas comienza a distribuirse a través de la red nacional de gasoductos. Lo mismo aplica para el caso del GNL, que luego de atravesar un proceso de regasificación, también es distribuido por red. De esta manera, el análisis de esta sección hace referencia al gas natural total demandado.

Desde los años ´70 a la actualidad, el gas natural se ha considerado como un recurso eficiente, tanto para consumo como para producción y como un combustible menos contaminante comparado, por ejemplo, con el querosene, la leña, o el carbón. Los principales sectores que componen la demanda GNC en Argentina, son los sectores: residencial, comercial, industrial y grandes usuarios.

La ***demanda residencial***, es la demanda de gas natural por parte de los hogares. El consumo se produce a través de las empresas distribuidoras de gas natural, que reciben el gas desde la última etapa de la cadena productiva (***downstream***) mediante la red nacional de gasoductos operados por las licenciatarias TGN y TGS. Las empresas que distribuyen el gas natural a todo el país (Tabla 2) cubriendo determinadas zonas son, Metrogas, Naturgy Ban, Camuzzi Gas Pampeana, Camuzzi Gas del Sur, Distribuidora Gas del Centro, Distribuidora Gas Cuyana, Litoral Gas, Gasnor y Gasnea (ENARGAS, 2021d). Entre diciembre de 2010 y diciembre de 2020, se incorporaron 1.366.919 usuarios nuevos al sector residencial (ENARGAS, 2011 y 2021d).

Tabla 2: Usuarios totales por distribuidora de gas natural, 2010 y 2020

Distribuidora	Usuarios totales a diciembre de 2010	Usuarios totales a diciembre de 2020
Metrogas	2.209.900	2.403.732
Naturgy Ban	1.438.700	1.679.883
Camuzzi Gas Pampeana	1.187.700	1.384.814
Distribuidora Gas del Centro	607.700	752.778
Litoral Gas	610.400	737.256
Camuzzi Gas del Sur	564.700	727.195
Distribuidora Gas Cuyana	496.300	604.486
Gasnor	420.200	568.657
Gasnea	68.900	112.818
TOTAL	**7.604.500**	**8.971.419**

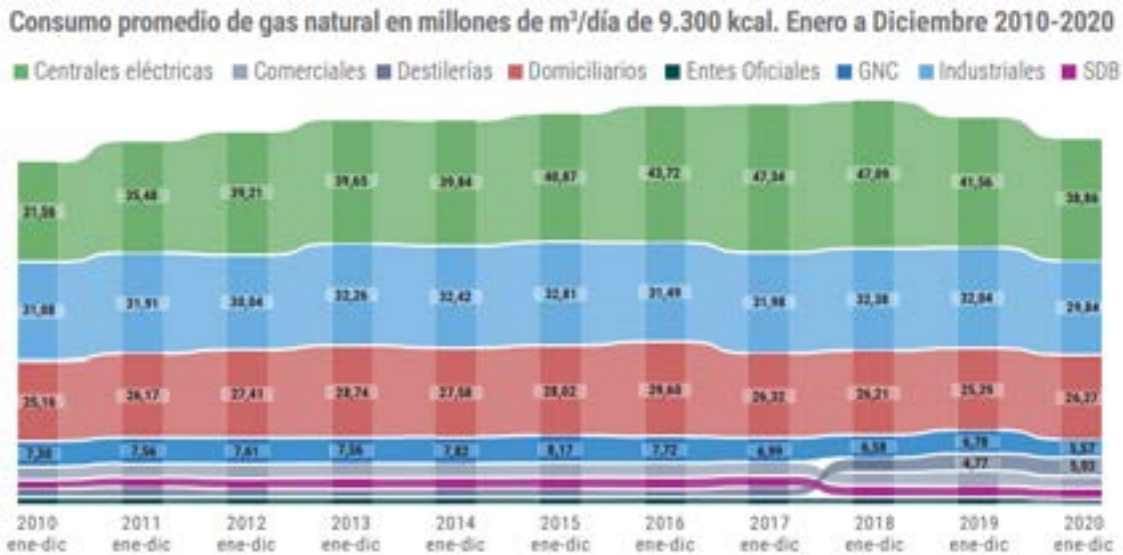
Fuente: Elaboración propia en base a ENARGAS (2011 y 2021d)

Por otra parte, la ***demanda comercial***, es la demanda de gas natural por parte de locales de venta directa al consumidor final. Este sector, no representa un gran porcentaje de participación sobre la demanda total. Entre 2010 y 2020, se incrementó levemente de 2010 a 2011, manteniéndose estable hasta 2017 (luego del descongelamiento de las tarifas de servicios públicos) y comenzaron a reducirse cada vez más hasta finalizar el periodo en el año 2020. La variación punta a punta del consumo promedio comercial, fue una caída en 0,38 millones de m3 por día, pasando de 3,42 millones de m3 en 2010 a 3,04 millones de m3 en 2020 (ENARGAS, 2011; ENARGAS, 2021c). En cuanto a la demanda industrial, esta consiste en la demanda de gas que realiza la industria doméstica para poder producir y funcionar. Es uno de los sectores más importantes y representa un gran porcentaje de participación sobre la demanda total de gas natural. Entre 2010 y 2020, se mantuvo estable iniciando dicho periodo con un 31,08% de participación sobre la demanda, en 2010 y finalizando con un 29,84% de participación, en 2020 (ENARGAS, 2021c). Por último,

dentro de la demanda de grandes usuarios, se encuentra la demanda de las centrales eléctricas que representaron la mayor participación porcentual entre los años 2010 y 2020. Dentro de este periodo, tuvo una tendencia creciente hasta la mitad del año 2018, momento en el cual comienza a descender hasta diciembre de 2020 (ENARGAS, 2021c).

Resumiendo, la evolución de la participación de los sectores antes mencionados sobre la demanda de gas natural en Argentina durante el periodo 2010-2020, es la que se presenta en la Imagen 2.

Imagen 2: Consumo promedio de gas natural en millones de m3/día de 9.300 kcal, ene-dic 2010-2020



Fuente: ENARGAS (2021c)

Según el Instituto Argentino de la Energía "General Mosconi" (IAE), en su resumen ejecutivo para el año 2020, la demanda total de gas natural en Argentina, cayó 8,3% entre octubre de 2019 y octubre de 2020. Por otra parte, la producción interna cayó más que proporcionalmente con respecto a la demanda, asociado a las restricciones de circulación por la Pandemia de Covid-19 (IAE, 2021). Esta tendencia de la demanda, es recogida también por el ENARGAS en el gráfico anterior.

Con respecto a las tarifas, el monto para los consumidores finales se determina sumando el precio PIST del gas, más la tarifa de transporte, más la tarifa de distribución llevada a cabo por las empresas correspondientes (Gobierno de la República Argentina, 2021). Respecto de la estructura, tanto en el caso de la demanda residencial como en el caso de la demanda comercial, la tarifación es en dos partes y en bloques crecientes, según el nivel de consumo y la categoría correspondiente. Una vez calculado el importe de la tarifa en dos partes correspondiente a cada categoría,

se computa un impuesto5 anual, luego se divide el monto total por 12 meses y por último se obtiene el cargo mensual promedio en metros cúbicos (Camuzzi, 2021).

Con respecto a las familias de bajos recursos de todo el país que quedan contempladas bajo el Programa Hogar, podrán acceder a una garrafa social de 10 kilos, pagando un monto actualizado de $414 pesos argentinos, el cual ha sido determinado previamente por la Secretaría de Energía (Secretaría de Energía, 2021d). A este monto de base, se puede agregar un costo adicional si el grupo familiar tiene más de cinco personas, si el otorgamiento de la garrafa se produce en invierno y si la vivienda se encuentra en las provincias de la Región Patagónica, La Pampa, La Puna y Malarguë y el Partido de Patagones (Anses, 2021a). La Secretaría de Energía de la Nación, también fija la tarifa social por zona, número de integrantes de la familia, nivel de ingreso, entre otros requisitos (Camuzzi, 2021). Actualmente va dirigida a: jubilados y pensionados, trabajadores monotributistas, trabajadores en relación de dependencia, beneficiarios de programas sociales, empleados del servicio doméstico, personas que cobran una pensión no contributiva, personas con Certificado Único de Discapacidad (CUD), veteranos de guerra del Atlántico Sur, beneficiarios de la prestación por desempleo y monotributistas sociales (Anses, 2021b).

Más allá de estas medidas, es importante resaltar que la demanda de gas natural, es una demanda estacional que presenta picos durante el invierno. Una solución rápida por parte del Estado Nacional, ha sido la importación de gas desde otros países principalmente desde Bolivia para abastecer la demanda de los usuarios; Argentina ha incrementado las importaciones de gas natural boliviano, desde el año 2011, a partir de la firma de acuerdos bilaterales con el fin de garantizar el abastecimiento energético argentino (Arroyo Peláez, 2013). Por otra parte, se encuentra el incentivo a la producción doméstica, la cual requiere la implementación de distintos planes, programas y subsidios; sin embargo, estas medidas suelen estar por lo general dirigidas a compensar los ingresos que perciben los productores. El productor necesita mantener cierto precio que le permita cubrir costos y generar ganancias para invertir en bienes de capital, tecnología y en ampliar la capacidad instalada; de esa manera, sería posible abastecer el mercado durante los picos de demanda en invierno sin necesidad de abrir las importaciones.

4. Discusión y conclusiones

En este trabajo se indagó sobre la evolución histórica del sector gasífero en Argentina, haciendo énfasis en la explotación del GNC proveniente principalmente de la cuenca de Vaca Muerta. Luego, se analizó la producción de GNC, la evolución de los precios y subsidios; por último, se caracterizó a la demanda de gas natural.

En Argentina existe una fuerte dependencia respecto de este recurso, lo cual

5 El impuesto anual, varía según la localidad tenida en cuenta para el cálculo del monto del servicio.

se evidencia en los niveles de producción y consumo intermedio y final, entre las décadas de 1970 y 2020. En 2020, la producción de gas natural representó un 55% de la producción total de fuentes primarias, mientras que el consumo de gas natural representó un 38% del consumo total de fuentes secundarias. La variación punta a punta de todo el periodo, resultó en un incremento de la producción y el consumo final relativos, en 32,68% y 22,44%, respectivamente.

Cuando Argentina ha experimentado periodos de déficit de balanza energética, ha reemplazado la elevada demanda de gas natural con importaciones, principalmente desde Bolivia. Por este motivo, los reservorios de GNC de las cinco cuencas que posee nuestro país, cobran gran importancia para el desarrollo productivo nacional. En efecto, la producción de GNC ha aumentado casi un 40% sobre la producción total de gas entre 2010 y 2020.

Este gran aumento se debe en parte al declive en la productividad de los pozos convencionales y en parte a la implementación de subsidios por parte del Estado. Entre 2010 y 2021, el Estado Nacional ha implementado subsidios a la oferta con el objetivo de incrementar la producción y atraer inversiones (evitando el retiro de los productores de GNC del mercado) y subsidios a la demanda vía tarifas, para garantizar la accesibilidad en el consumo.

Argentina ha iniciado el año 2022, con dificultades para incrementar la escala de producción en Vaca Muerta, debido al retiro de los subsidios escalonados de la Resolución N°46/2017 y su consecuente incremento en los costos de explotación, sumado a las restricciones presupuestarias que impone el acuerdo de pago al Fondo Monetario Internacional (FMI). Además, las importaciones de GNL tendientes a suplir la falta de producción local, se espera que sean más costosas que antes del inicio de la guerra. El conflicto bélico, ha desencadenado un incremento en el precio de los alimentos y la energía a nivel internacional (EIA, 2022), lo cual se espera que tenga repercusiones sobre la matriz productiva de nuestro país. Actualmente, el Estado Nacional es el que más invierte en Vaca Muerta a través de YPF y debido a la falta de mayores inversiones por parte del sector privado, la aplicación de subsidios, planes y programas orientados al sector energético, parecería ser la única alternativa frente a la crisis energética mundial, al menos en el corto plazo.

Más allá del contexto internacional, los sistemas de explotación No Convencionales, van a determinar el volumen de producción de hidrocarburos en todo el mundo, a corto y mediano plazo. Recientemente, Argentina ha ingresado como país adherente a la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés), organismo que depende de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (IEA, 2022), quedando demostrada la importancia estratégica de Vaca Muerta para nuestro país y la región.

Por todo lo antes mencionado, el GNC de Vaca Muerta significa hoy una gran oportunidad de abastecimiento y seguridad energética a mediano y largo plazo, así como, un puente para la transición que demanda el mundo actualmente. Argentina,

necesita cubrir las necesidades energéticas para desarrollar su economía y en este sentido, el GNC resulta un bien social estratégico para el país.

El presente trabajo, estuvo orientado a realizar un diagnóstico preliminar de la situación del GNC en Argentina. Sin embargo, aún quedan muchos interrogantes para debatir. En particular, se plantea la necesidad de abordar dos cuestiones en futuros trabajos: el análisis del impacto ambiental y social de la explotación de yacimientos no convencionales; y el rol de Vaca Muerta en la política energética nacional, considerando los lineamientos para la transición energética de Argentina. Al respecto de este último punto, se pretende indagar: ¿Qué rol juega el GNC para la transición energética? ¿Hacia dónde deberían apuntar los subsidios, a promover energías renovables, o GNC? ¿Quiénes son los ganadores y perdedores en cada caso? ¿Cuál sería el impacto en la pobreza energética? ¿Qué rol juegan los grupos de interés en la determinación de estas políticas energéticas? Es importante no perder de vista la necesidad de construir colectiva y democráticamente un proceso de transición hacia un sistema energético más equitativo, menos concentrado, más democrático y menos contaminante (Bertinat, 2016).

Referencias

Aggio, C., Lengyel, M., Milesi, D., Pandolfo, L. (2017). ***Desafíos y Oportunidades de Innovación en la Producción de Petróleo y Gas No Convencionales en la Argentina***. CIECTI. Documento de trabajo N°10.

Alonso, J. C., Giusiano, A., Gutiérrez Schmidt, N., Lauri, C. & Sales, T. (2014). ***El shale de la formación Vaca Muerta: Integración de datos y estimación de recursos de petróleo y gas asociado, Provincia de Neuquén***. Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos. Publicaciones. Ministerio de Energía y Recursos Naturales de Neuquén. Recuperado de: http://hidrocarburos.energianeuquen.gov.ar/?page_id=471

Alonso, V. (2018). ***Una revisión del sector hidrocarburífero de la República Argentina: El rol cumplido por la innovación y la competencia que modelaron su estructura actual***. Tesis de Maestría. Universidad de Buenos Aires.

Álvarez Pelegry, E. y Suárez Diez, C. (2016). ***Gas no convencional: shale gas. Aspectos estratégicos, técnicos, medioambientales y regulatorios***. Orkestra Instituto Vasco de Competitividad. Marcial Pons.

Anses. (2021a). ***Programa Hogar***. Recuperado de: https://www.anses.gob.ar/programa-hogar

Anses. (2021b). ***Tarifa social de gas***. Recuperado de: https://www.anses.gob.ar/tarifa-social-de-gas

Arroyo Peláez, A.H. (2013). ***La Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, más que partícipes de una frontera común. Desarrollo Sostenible, inversiones y política en torno a los recursos del gas natural***. Serie N°163: Recursos naturales e infraestructura. CEPAL.

Bertinat P. (2016). Transición energética justa: pensando la democratización energética. Uruguay: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Bindon, M. (2017). ***Los recursos no convencionales en Argentina: Lineamientos para su desarrollo sustentable tomando en consideración el caso norteamericano***. (Tesis de Maestría). Universidad Torcuato Di Tella.

Cameron, R. y Neal, L. (2014). ***Historia Económica Mundial. Desde el Paleolítico hasta el presente***. Ed. 4ta. Alianza: Madrid.

Camuzzi. (2021). ***Tarifas vigentes***. Recuperado de: https://www.camuzzigas.com.ar/tarifas-vigentes

Calzada, J y Sigaudo, D. (2019). ***Petróleo y gas en Vaca Muerta. Situación actual, problemas y perspectivas***. Bolsa de Comercio de Rosario. Recuperado de: https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/

noticias-informativo-semanal/petroleo-y-gas

CIECTI. (2017). ***Hidrocarburos no convencionales en la Argentina: Oportunidad para el desarrollo de capacidades tecnológicas locales***. Publicaciones. Serie Policy Briefs. N°5.

Contreras, M. (2019). ***Conceptos y diferencias entre yacimientos convencionales y no convencionales***. KSM Services. Recuperado de: https://ksmservicesla.com/yacimientos-no-convencionales/?doing_wp_cron=1624012689.4191300868988037109375#:~:text=Los%20Yacimientos%20Convencionales%20requiere%20la,concepto%20de%20trampa%20no%20aplica

Deutsche Welle. (2021). ***Alemania desconecta tres de sus seis plantas nucleares***. Actualidad/Política. Recuperado de: https://p.dw.com/p/4500i

Deutsche Welle. (2022). ***Alemania suspende proceso de certificación de gasoducto de Nord Stream 2***. Actualidad/Política/ Alemania. Recuperado de: https://p.dw.com/p/47PBI

EIA. (2021). ***Natural gas. Henry Hub Natural Gas Spot Price***. Recuperado de: https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/rngwhhdm.htm

EIA. (2022). ***Natural gas. Henry Hub Natural Gas Spot Price***. Recuperado de: https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/rngwhhdm.htm

ENARGAS. (2011). ***Estructura del mercado de gas natural***. Cap. IV. Informe de balance y gestión 2011. Recuperado de: https://www.enargas.gob.ar/secciones/publicaciones/informes-anuales-de-balance-y-gestion/informe-anual.php?ano=informe-anual-2011

ENARGAS. (2021a). ***Categorías de usuarios. Categorías tarifarias del servicio de distribución de gas natural por redes***. Recuperado de: https://www.enargas.gob.ar/secciones/precios-y-tarifas/categorias-de-usuarios.php

ENARGAS. (2021b). El ENARGAS. Institucional. Recuperado de: https://www.enargas.gob.ar/secciones/institucional/introduccion.php

ENARGAS. (2021c). ***Panorama Gasífero diciembre 2020***. Recuperado de: https://www.enargas.gob.ar/secciones/publicaciones/divulgacion-tecnica/pdf//panorama-gasifero-202012.pdf

ENARGAS. (2021d). ***Transporte y distribución***. Recuperado de: https://www.enargas.gob.ar/secciones/transporte-y-distribucion/datos-operativos-subsec.php?sec=1&subsec=2&subsecord=02

ENARGAS. (2022). ***Panorama Gasífero diciembre 2021***. Recuperado de: https://www.enargas.gob.ar/secciones/publicaciones/divulgacion-tecnica/pdf//informe_1038.pdf

Escribano, G. (2006). ***Seguridad Energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE***. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bac9a6804f0183bcb442f43170baead1/33-2006_Escribano_Seguridad+_Energtica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bac9a6804f0183bcb442f43170baead1

FARN. (2019). ***Subsidios a los combustibles fósiles 2020: Más, dame un poco más***. Recuperado de: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/DOC-SUBSIDIOS-2020_links.pdf

Gandini, N. (2019). Sorpresivo: ***se derrumbó el precio del gas en el mercado argentino***. Econojournal. Recuperado de: https://econojournal.com.ar/2019/04/se-derumbo-el-precio-del-gas-en-el-mercado-argentino/

Gobierno de la República Argentina. (2021). ***Gas Natural. Ley N°24.076***. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24076-475/actualizacion

Guzowski, C. (2010). ***Economía de la energía: Perspectivas teóricas y metodológicas para su implementación***. VI Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5039/ev.5039.pdf

IAE. (2021). ***Informe de tendencias energéticas. Diciembre 2020***. Recuperado de: https://www.iae.org.ar/2021/01/04/informe-de-tendencias-energeticas-diciembre-2020/

IEA. (2022). ***At IEA Ministerial Meeting, global energy leaders vow to strengthen energy security and accelerate clean energy transitions***. Press realease. Recuperado de: https://www.iea.org/news/at-iea-ministerial-meeting-global-energy-leaders-vow-to-strengthen-energy-security-and-accelerate-clean-energy-transitions

IISD. (2021). ***Quita de subsidios a la producción de petróleo en Argentina***. Recuperado de: https://www.iisd.org/system/files/publications/stories-g20-argentina-es.pdf

InfoLEG. (2017). ***Ministerio de Energía y Minería. Resolución 474-E/2017***. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

InfoLEG. (2019). ***Resolución 791/2019***. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

InfoLEG. (2021). ***Ley Hidrocarburos. Ley N°17.319***. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Invenómica. (2019). ***Aumenta la concentración en la producción de petróleo en la Argentina***. Recuperado de: https://www.invenomica.com.ar/aumenta-la-concentracion-en-la-produccion-de-petroleo-en-la-argentina/

IPPA. (2021). ***What is fracking?*** Recuperado de: https://www.ipaa.org/fracking/

Marval, O´Farrel y Mairal. (2014). ***El Congreso Nacional sancionó la Ley de Hidrocarburos***.

Recuperado de: https://www.marval.com/publicacion/el-congreso-nacional-sanciono-la-ley-que-modifica-la-ley-de-hidrocarburos-11875

Ministerio de Energía y Minería. Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos. (2018). ***Resolución 1 E/2018***. ***Anexo II***. Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado de: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/177117/20180104

Ministerio de Energía y Recursos Naturales de Neuquén. (2018). ***Dirección Provincial de Recursos Energéticos***. Gobierno de la Provincia del Neuquén. Recuperado de: https://www.energianeuquen.gob.ar/evento/5.pdf

Riccardi, A. C. (2008). El Jurásico de la Argentina y sus amonites. ***Revista de la Asociación Geológica Argentina***, ***63***(4), 625-643.

Rolando, E. (2010). ***El gas que llegó del frío: La construcción del gasoducto Comodoro Rivadavia-Buenos Aires***. Petrotecnia.

SAESA. (2019). ***Gas Natural: Mercado Spot, un mercado de grandes oportunidades***. Recuperado de: https://saenergia.com.ar/2019/12/10/gas-natural-mercado-spot-un-mercado-de-grandes-oportunidades/

Secretaría de Energía. (2021a). ***Balances Energéticos***. Ministerio de Economía. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/hidrocarburos/balances-energeticos

Secretaría de Energía. (2021b). ***Precios de Gas Natural - Res 1/2018***. Recuperado de: https://apps.se.gob.ar/viz_3/pgas.php

Secretaría de Energía. (2021c). ***Producción de gas convencional y no convencional***. Ministerio de Economía. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/planeamiento-energetico/panel-de-indicadores/prod-gas-conv-y-no-conv

Secretaría de Energía. (2021d). ***Programa Hogar.*** Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/programa-hogar

Secretaría de Energía. (2022). ***Precios de Gas Natural - Res 1/2018***. Recuperado de: https://apps.se.gob.ar/viz_3/pgas.php

Secretaría de Gobierno de Energía (2019). ***Argentina: Evolución de subsidios, oferta y demanda de energía 2015-2019. Gas, electricidad y petróleo***. Ministerio de Hacienda. Recuperado de: http://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/sintesis_balance/2019-11-20_SE_Subsidios_oferta_y_demanda_de_energia_Argentina_2015-2019_dist.pdf

Secretaría de Política Económica. (2018). ***Informes de cadenas de valor.*** Ministerio de Hacienda. Recuperado de: https://www.senado.gob.ar/upload/32033.pdf

Universidad Austral. (2019). ***2018 fue el año de explosión de gas en Vaca Muerta***.

Recuperado de: https://www.austral.edu.ar/contenido/2019/02/2018-fue-el-ano-de-la-explosion-de-gas-en-vaca-muerta/

YPF. (2012). ***Importante acuerdo con Chevron***. Recuperado de: https://www.ypf.com/YPFHoy/YPFSalaPrensa/Paginas/Noticias/Importante-acuerdo-con-Chevron.aspx

YPF. (2020). ***Desafío Vaca Muerta: Método de extracción de gas y petróleo no convencionales***. Recuperado de: https://www.ypf.com/desafiovacamuerta/Paginas/index.html

"Una de cal, una de arena" Cosmovisiones y Arqueología, aproximaciones a la historia minera del Parque Nacional El Palmar de Entre Ríos

"One of lime, one of sand" Cosmovisions and Archaeology, approaches to the mining history of El Palmar National Park in Entre Ríos.

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61045

Weissel Axel
https://orcid.org/0000-0001-9859-8861
Cooperativa Arqueoterra Ltda.
Fundación Azara
Universidad de Maimónides
CONICET
axelrexw@gmail.com
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Rossi Micaela
https://orcid.org/0000-0002-0891-2018
Cooperativa Arqueoterra Ltda.
Instituto de las Culturas (Universidad de Buenos Aires-CONICET)
micaarossi@gmail.com
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Imposti Sebastián
https://orcid.org/0000-0002-0694-0218
Cooperativa Arqueoterra Ltda.
Universidad Nacional de San Martin
sebastianimposti@gmail.com
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Weissel Marcelo
https://orcid.org/0000-0002-8591-8763
Fundación Azara
Universidad Nacional de Lanús
weisselmarcelo@hotmail.com
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Recibido: 19/05/2022
Aceptado:11/10/2022

Resumen

Desde una perspectiva arqueológica, la historia de los grupos humanos en cada territorio ha estado signada por los recursos disponibles, por las posibilidades socio-tecnológicas de aprovecharlos y por las estructuras ontológicas que han prefigurado los diferentes modos de vincularse, habitar, ordenar y/o usar el entorno material.

En este trabajo realizaremos un recorrido por el registro arqueológico del Parque Nacional El Palmar -Provincia de Entre Ríos (Argentina)- con el fin de reconocer las distintas formas de utilizar las fuentes mineralógicas disponibles y, con ello, acercarnos a las cosmologías que sobre ellas actuaron. El registro arqueológico, como vestigio presente de esas humanidades pasadas, se desnuda en esta historia mineralógica que dista, como veremos, de ser sólo productiva.

Abstract

From an archaeological perspective, the history of human groups in each territory has been shaped by the available resources, the socio-technological possibilities of using them and the ontological structures that have prefigured the different ways of linking, inhabiting, ordering and/or using the material surroundings.

In this paper we will review the archaeological register of El Palmar National Park - Province of Entre Ríos (Argentina)- in order to recognize the different ways of using the available mineralogical sources and, with

this, approach the cosmologies that acted on them. The archaeological register, as a present vestige of those past humanities, is exposed in this mineralogical history, which, as we will see, is far from being only productive.

Keywords: mineralogical sources; El Palmar National Park; archaeology; cosmovisions.

I. Introducción

El Parque Nacional El Palmar (en adelante PNEP) se encuentra 51 km al norte de la ciudad de Colón (provincia de Entre Ríos, Argentina) y abarca una superficie de 8213 hectáreas, ***"cuyos límites serán los siguientes: al norte el arroyo Ubajay, desde su desembocadura en el río Uruguay, hasta su confluencia con el arroyo Palma Sola. Al este, el río Uruguay. Al sur el arroyo Sumaca, desde su desembocadura en el río Uruguay hasta su confluencia con el arroyo Espino. Al oeste, la ruta nacional 14"*** (Art. 2°, Ley Nacional 16.802). Alberga y conserva en sus inmediaciones los biomas característicos de la región [palmar-pastizal; selva en galería; bosque xerófilo; bajos y humedales ribereños] antes del impacto de distintas industrias productivas radicadas en la cuenca litoraleña desde la colonización occidental del espacio[1]. Sus reconocidas palmeras nativas –***butia yatay***- se han vuelto un símbolo de la identidad regional y nacional.

El 23 de enero de 1966 (bajo la Ley Nacional 16.802), como parte de una campaña estatal de consolidación, conservación y protección de su patrimonio natural singular se consigna la expropiación de aprox. 14.000 hectáreas para crear el área protegida del hoy reconocido "Palmar de Entre Ríos". Sin embargo, por los vaivenes políticos de Argentina -particularmente por el Golpe de Estado encabezado por Juan Carlos Onganía- recién el 15 de junio de 1972 bajo nuevas leyes (Ley Nacional 18.844; Ley Nacional 19.689) se ocupa y crea efectivamente, con casi la mitad de sus dimensiones originales recortadas, el actual Parque Nacional.

Desde entonces hasta la actualidad el PNEP ha quedado bajo el ejido de Administración de Parques Naturales, un organismo autárquico dentro del Estado Nación Argentino exclusivamente dedicado al manejo de Parques, Reservas y áreas naturales protegidas. Su paradigma de conservación se ha constituido basado en la investigación científica y en la comunicación pública de la gran diversidad biológica, geológica y cultural de sus espacios. Contemplando este objetivo cada Parque Nacional recibe e incentivas actividades científico-técnicas para mejorar el manejo de sus áreas.

El principal objetivo de este artículo radica en la puesta en valor y articulación de las distintas investigaciones arqueológicas en las inmediaciones del Palmar para con las cuales generar una interpretación antropológica que atraviese los sucesivos momentos humanos de uso del entorno. Una perspectiva temporal amplia como método de estudio habilita la confrontación y comparación de las distintas sociedades humanas que han existido y habitado un espacio particular. Esperamos con ello lograr trasmitir una visión crítica que, en su derrotero, alcance distintas esferas de

1 En este artículo consideramos la continuidad de los procesos humanos de transformación del entorno ambiental (a distinta escala) como parte de entramados socioculturales particulares. En este sentido con desarrollos industriales occidentales nos referimos desde la producción de cal como al uso del predio del actual PNEP para la ganadería, la agricultura y la explotación forestal, entre otros.

construcción del conocimiento y construya un horizonte de saber que tensione los sentidos y representaciones que actualmente damos por sentado.

Las particulares características de los grupos humanos se expresan en múltiples formas, desde su lenguaje, su identidad, hasta su organización y sus modelos productivos. Las formas de observar, leer y trasmitir los entornos materiales son uno de los eslabones centrales en la constitución de las relaciones entre pares y con el ambiente que los rodea. En antropología perspectivista toda esta gran acumulación de saberes, categorías, normas y modelos de realidad es resumida bajo la idea de "visión del mundo" o bien, ***cosmovisión*** (Descola, 2016). Las cosmovisiones y los principios cosmológicos a los cuales se atañen son aquellos elementos estructurales desde los cuales se elevan las prácticas, las relaciones, las categorías y las construcciones sociales, y, como tales, son relativas a los andamiajes culturales que sustentan.

Pero, ¿cómo abordamos tal inmensidad a partir del registro arqueológico? Si bien existen distintos acercamientos al mundo simbólico de las sociedades del pasado y del presente a partir de las huellas materiales, es común ingresar a través de representaciones pictóricas-artísticas en distintos soportes materiales. A diferencia, en el presente trabajo proponemos pavimentar el camino hacia la confrontación cosmológica a partir de reconstruir, exponer y analizar los distintos modos que han adoptado las configuraciones culturales para hacer uso de los recursos minerales disponibles en las formaciones geológicas del territorio del Palmar de Entre Ríos. Esta historia ***minera*** desde una visión arqueológica implica la puesta en escena de distintos contextos humanos. Cada uno de los cuales, con sus horizontes, sus búsquedas y sus impactos adheridos a toda una serie de sistemas sociales. Para conocer las distintas implicancias planteamos desandar las evidencias materiales disponibles y a partir de ellas construir interrogantes críticos que nos lleven hacia una conclusión que ilustre sobre las distintas vivencias humanas que aun hoy permanecen en el territorio.

II. De la arqueología, de las formaciones y de los contextos del PNEP

El área del Parque Nacional El Palmar presenta varios antecedentes de investigaciones arqueológicas, antropológicas e históricas que han ayudado en la reconstrucción del pasado material del territorio del Parque (Bonomo et al., 2010; Cansanello, 1999, 2000; Castro, 2011; Castro, 2017; Fernández, 1979, 1980; Molinari y Cansanello, 1992; Paradela, 2002; Paradela y Molinari, 2001; Weissel y Rodriguez, 2012, 2013). Utilizando diálogos entre fuentes históricas, materiales y orales cada proyecto de investigación se ha focalizado en períodos distintos de habitación humana. Fundamentándonos en ellos y en nuestra propia praxis, habilitamos una perspectiva de síntesis reconstruyendo una narrativa integradora de la interacción entre los grupos humanos y el ambiente del actual Parque.

Estos ambientes, hoy visitables en formato turístico, han sido transitados, ocupados e impactados por poblaciones humanas desde hace miles de años. La cuenca del

litoral, según los estudios arqueológicos disponibles fue poblada, inicialmente, por distintos grupos étnicos hace por lo menos 11.000 años antes del presente (Bonomo, 2012). Sin embargo, en el tramo del río Uruguay donde se localiza el PNEP, las ocupaciones son más tardías y diversas, pertenecientes al Holoceno medio-tardío (Castro, 2019). La historia material arqueológica de períodos sin documentos escritos se entremezcla con los primeros archivos históricos de cronistas y exploradores. Es allí cuando la nominación de los grupos étnicos de la cuenca del río Uruguay (chaná, minuan, charrúa, yaro, mbegua, guaraní, entre otros) escrita por manos occidentales se confronta con las categorías arqueológicas de las culturas materiales del territorio litoraleño sur. Si bien no es posible adjudicar certeramente la profundidad temporal a estas etnias nombradas en un contexto de invasión colonial, no queda duda de la preexistencia indígena de todo el territorio entrerriano. Por su parte, desde el siglo XVI, se reconoce la llegada de múltiples grupos de raíz occidental-europea con distintas intencionalidades y proyecciones territoriales locales/globales. Entre aquellos que arribaron a la cuenca del río Uruguay debemos mencionar a los colectivos misioneros franciscanos y jesuitas, primero, a los asentamientos logísticos y permanentes de las coronas españolas, y a las posteriores ciudades y poblados de los Estados Nacionales emergentes.

Todos estos grupos humanos sea la raíz étnico-cultural que sea, se vincularon con su entorno de formas singulares. Los procesos por los cuáles interactuaron, conocieron, exploraron y luego hicieron uso de las materias primas disponibles -como veremos adelante- estuvieron ancladas a las representaciones del territorio, a las necesidades materiales y a las proyecciones propias de las cosmovisiones en juego. Uno de los elementos centrales para los grupos humanos fueron los recursos líticos (compuestos por rocas y minerales), es decir, afloramientos pertenecientes a formaciones geológicas únicas en cada territorio. Esto es algo central, ya que la elección de asentarse en un espacio o no, ha estado influenciado por la potencialidad y distancia del aprovisionamiento que este podía llegar a tener. En ello, la cercanía con las fuentes de recursos líticos debe ser contemplado como un elemento determinante para las poblaciones humanas de los distintos períodos temporales.

Las zonas costeras del río Uruguay, en todo su recorrido, han sido valoradas por sus afloramientos minerales, como fuentes primarias, secundarias o terciarias de aprovisionamiento de materia prima. Dentro del área del Palmar se han realizado estudios geológicos que han permitido identificar las formaciones y los recursos líticos disponibles desde, por lo menos, el Holoceno temprano (Apolinaire, 2017; Busso y Machado, 2019; Fernandez y Melchori, 2009; Gascue et al., 2016; Kröhling, 2009). En la Figura 1 podemos observar un corte geológico de la cuenca del Arroyo El Palmar, el principal curso de agua que atraviesa la totalidad del Parque Nacional El Palmar.

creative commons

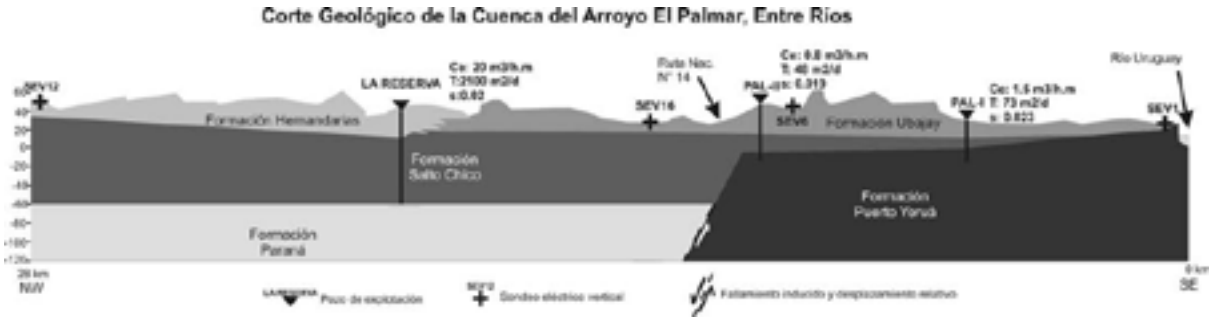


Figura 1. Modelo hidro-estratigráfico de la Cuenca del Arroyo El Palmar. Extraída de Busso y Machado, 2019.

Esta información ha sido central para las investigaciones arqueológicas, ya que los sustratos minerales (y su conocimiento) de cada una de las formaciones han sido nodales en las decisiones e interacciones de los grupos humanos. Si bien en la imagen podemos contemplar una variedad de nominaciones y formaciones existentes, para la perspectiva arqueológica que estamos planteando, aunamos las diferencias y agrupamos la multiplicidad en dos series de formaciones[2]:

- **A. Formación Puerto Yerúa-Guichón-Mercedes,** perteneciente al Cretácico superior, se la ha descrito como un conjunto de areniscas -finas a medianas- de colores rojo y pardo rojizo con matriz pelítica rojo intenso producidas por presencia de óxidos de hierro. Asimismo, contiene depósitos de calcretes y calcretes silcretizados que incluyen intervalos pelíticos aislados y paleosuelos. Los niveles silcretizados poseen nódulos y vetas de calizas silicificadas aptas para la talla de artefactos líticos (Gascue et al., 2016). La Formación Puerto Yerúa presenta similitudes con la llamada Formación Guichón; y con la Formación Mercedes en Uruguay. En esta unidad también se encontraron sedimentos con varios tipos de fósiles, lo que prefigura a la región un lugar de interés geológico y paleontológico (Castro, 2011; Fernandez y Melchori 2009).

- **B. Formación Salto Chico-Ubajay-El Palmar,** del Plio-pleistoceno y el Pleistoceno Tardío, se describe a partir de su composición de arena fina y gravas silíceas con matriz arcillo-limosa de colores diversos (rojiza, blanquecía, castaño claro u otras). Puede presentar intercalaciones de arcillas de color castaño claro y/o verdoso. Los clastos suelen ser de ópalo y calcedonia y en menor proporción de composición basáltica o arcillosa. Los depósitos pueden alcanzar espesores de entre 15 a 20 metros de espesor, formando albardones producidos por el accionar fluvial (Kröhling, 2009).

2 Cabe aclarar que esta agrupación se corresponde con los componentes líticos-minerales y no tanto con los períodos de formación o su despliegue regional, unas de las variables consideradas en la diferenciación técnica geológica.

Los cantos rodados, en términos mineralógicos, se componen predominantemente por sílices hidratadas, cuarzo blanco, ópalo, calcedonia, basalto y caolinita (Busso y Machado, 2019). Los componentes más antiguos presentan gran cantidad de troncos fósiles silicificados asociados a los niveles de conglomerados y de areniscas de la unidad (Apolinaire, 2017).

Proponemos pensar los procesos de antropización del territorio del PNEP como una interacción dialéctica con el entorno cuya retroalimentación constante fue constituida por las estructuras cosmológicas de las sociedades que, a su vez, modeló y transformo los paisajes hoy observables. La base de recursos lítico-minerales disponibles y las distintas huellas materiales del aprovechamiento lítico-minero son, por lo tanto, nuestro punto de partida para problematizar tanto el espacio del Palmar como la región. El río Uruguay fue y es un eje longitudinal esencial en la historia de los usos del paisaje productivo mediante el cual se constituyó un sistema de conexiones intra-territoriales en donde el aprovisionamiento lítico se entremezcló con los modos de habitar y ocupar un territorio (Castro, 2019).

Cada instancia humana tuvo sus características y sus particulares conflictos y tensiones. Este trabajo se desarrolla siguiendo los sucesos históricos, haciendo énfasis en el aprovechamiento o explotación de los recursos minerales disponibles en el área. A continuación, realizaremos un recorrido por tres contextos sociohistóricos de habitación del actual PNEP, entre los que se incluyen los modos de vida indígenas, las formaciones coloniales-estatales y la inserción de la industria moderna del siglo XX. Esperamos consignar las características de cada contexto humano a partir de exponer el modo de producción sociohistórico en estrecha vinculación con la escala productiva y su consecuente impacto socioambiental. Ilustrando de forma comparativa y arqueológica que no necesariamente por ser humanos debemos impactar irremediablemente el entorno que nos rodea.

III. Contexto A: Recursos líticos, multiplicidad étnica y cosmovisiones indígenas

Explorar el pasado étnico de Entre Ríos se ha presentado en la comunidad científica como un desafío arqueológico (Politis y Bonomo, 2012). Los abundantes y diversos conjuntos líticos, los múltiples estilos cerámicos, las formas de asentamiento y las prácticas funerarias atraviesan las clasificaciones de las entidades arqueológicas que fundamentan las secuenciaciones cronológicas antropológicas, contrastando, refrendando y/o reforzando hipótesis (Bourlot, 2008). Las evidencias materiales antrópicas en esta zona del continente remiten a una presencia inicial hace (de acuerdo a dataciones), por lo menos, ***ca***. 10.000/12.000 años AP. (Bonomo, 2012;

Castro, 2019)[3].

La sucesión de diversos desarrollos culturales regionalizados da cuenta de una habitación efectiva de tanto las zonas vecinas a los grandes cursos de agua (el río Uruguay y el río Paraná) como también de las llanuras, estepas y humedales litoraleñas. Por su parte, el mutuo conocimiento antrópico-ambiental vio en toda la macro-región de la cuenca del Plata el desarrollo de técnicas cerámicas únicas en su tipología y decoración (Bonomo, 2012). La emergencia de una tecnología de almacenamiento, cocina y simbolización se ha asociado a transformaciones socioculturales de menor movilidad residencial articuladas a iniciativas de horticultura de poca escala. El barro, la arcilla, es una fuente mineral de amplia disponibilidad en el litoral cuyo aprovisionamiento se asoció a distintos usos de los recursos líticos ya conocidos y disponibles.

El registro geoarqueológico de la provincia de Entre Ríos presenta una importante diversidad de materias primas líticas, tales como rocas criptocristalinas, silici-clásticas sedimentarias, metamórficas y rocas carbonáticas (Bonomo y Blasi, 2011). Sabemos que el aprovisionamiento de rocas y minerales destinados a la manufactura de instrumentos fue local, implicando un conjunto de decisiones que están fuertemente influenciadas por las necesidades del grupo humano y la disponibilidad de los recursos necesitados, y no solo por decisiones económicas de aprovisionamiento (Castro 2019). Aunque distintos hallazgos en la región identifican posibles circuitos de intercambio y/o movilidad a escala regional (Apolinaire et al., 2016).

A escala regional las trayectorias tecnológicas de estas rocas y minerales incluyen, por un lado, la reducción por talla para la obtención tanto de filos cortantes como de instrumentos formatizados (puntas, raederas y raspadores). Se ha observado el empleo de técnicas de picado, abrasión y pulido para la elaboración de bolas, manos, molinos, mazas estrelladas y hachas. Algunas de estas rocas fueron utilizadas como soporte para la elaboración de adornos (pendientes y/o cuentas) y arte móvil (piedras grabadas) (Apolinaire, 2017; Bonomo, 2012). Se ha propuesto que el aprovisionamiento de estas litologías se realizó a partir de estrategias que implicaron tanto la explotación directa de fuentes locales como la obtención de rocas alóctonas a partir de amplios circuitos de movilidad e intercambio (Apolinaire et al., 2016; Apolinaire, 2017; Castro, 2012; Hocsman, 1999; Rodríguez, 2001).

La roca, como materia prima base, ha sido uno de los elementos centrales en la historia de la vida cotidiana humana del litoral. Cada región tiene sus particularidades fundamentalmente pendientes de la disponibilidad de rocas aptas para la talla y/o construcción, sumado a la posibilidad de transportarlas o intercambiarlas con otros

3 El conjunto lítico adscripto a estas tradiciones incluye raspadores, cuchillos, bifaces, choppers, preformas lanceoladas bifaciales, lascas y láminas retocadas además de las reconocidas puntas de proyectil tempranas "cola de pescado", "Pay Paso" y "Tigre". Las herramientas están confeccionadas en núcleos de basalto, arenisca silicificada metamórfica o cuarcita, calcedonia, ágata y cuarzo (Moreno de Suarez et al., 2017; Castro, 2019).

grupos/territorios. En el área de estudio, el Parque Nacional El Palmar, los sectores de aprovisionamiento recurrentemente mencionados en la bibliografía se vinculan con la costa del río Uruguay, sus afluentes y las formaciones geológicas producto de su silueta holocénica, pleistocénica y pliocénica. Sabemos gracias a investigaciones previas (Castro, 2011; 2017) que en el área del Palmar se localizan ocho sitios arqueológicos –sin contar los hallazgos aislados diseminados- con registro de materiales líticos y cerámicos en su estratigrafía (Figura 2).

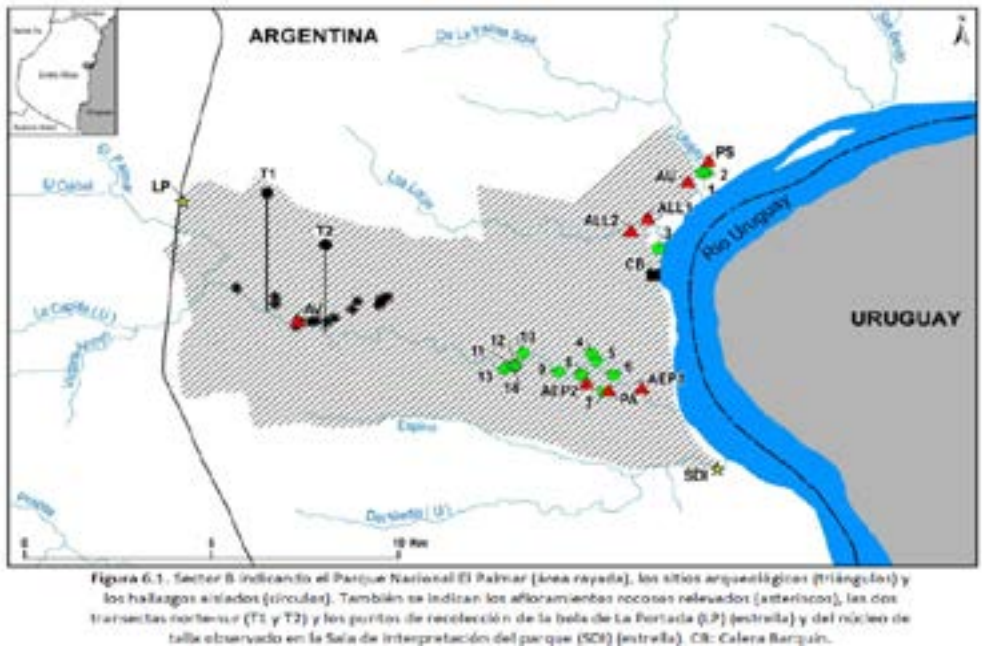


Figura 6.1. Sector B indicando el Parque Nacional El Palmar (área rayada), los sitios arqueológicos (triángulos) y los hallazgos aislados (círculos). También se indican los afloramientos rocosos relevados (asteriscos), las dos transectas norte-sur (T1 y T2) y los puntos de recolección de la bola de La Portada (LP) (estrella) y del núcleo de talla observado en la Sala de Interpretación del parque (SDI) (estrella). CB: Calera Barquín.

Figura 2: Área del Parque Nacional El Palmar: Sitios Arqueológicos (triángulos); hallazgos aislados (círculos); CB: Calera Barquín (Castro, 2017).

Tanto los sitios como los materiales recuperados de estos sitios dan cuenta de una explotación de las materias primas líticas del Palmar donde se destacó el predominio de rocas silíceas fechando el aprovisionamiento desde, por lo menos, el Holoceno tardío (Castro, 2012, 2017). Los sitios fueron caracterizados como campamentos donde se desarrollaron, entre las múltiples actividades, áreas de tipo taller. El conjunto lítico muestra todas las etapas del proceso de producción, desde el aprovisionamiento hasta el descarte. Las lascas y talones hallados se corresponden con momentos de reducción primaria, secundaria y de formatización (talla bifacial, retoque a presión, picado, abrasión y/o pulido) de artefactos (Castro, 2019).

En comparación con la materialidad lítica, la cerámica se registró en menor cantidad en los sitios arqueológicos del PNEP y en 73 hallazgos aislados superficiales. Si bien hasta el momento no se cuentan con dataciones radiocarbónicas, las características estilísticas de los fragmentos recuperados similares a los hallados en contextos

creative commons

arqueológicos cercanos al PNEPl en la zona de Salto Grande (Baeza et al., 1977; Diaz 1985; Cigliano et al., 1971; Politis et al., 2001; Rodríguez y Rodríguez, 1985), sumado a las propiedades de los artefactos líticos permite plantear que corresponden al Holoceno tardío, en momentos cercanos al ca. 2500 años 14C AP (Castro, 2017).

Asimismo, a partir del análisis macroscópico, fue posible reconocer el tipo de atemperantes empleados a la hora de preparar las pastas para confeccionar los artefactos cerámicos. En este sentido, se observó la presencia de inclusiones de espículas de esponjas de agua dulce (correspondientes a uruguaya corallioides), arena, tiestos y partículas macroscópicas de magnesio de hierro (Castro, 2017). La utilización de los recursos mineralógicos disponibles en el área del PNEP como antiplásticos expresa que dicha base no fue empleada exclusivamente en la producción lítica sino también para la fabricación de alfarería.

Los mencionados artefactos líticos y las evidencias de cerámica deben ser atribuidos a los múltiples y diversos grupos étnicos que preexistieron por miles de años a la llegada de los contingentes europeos al continente americano. Estas poblaciones nómades y semi-nómades ni fueron homogéneas ni estáticas, sino que su permanencia y habitación del entorno del litoral debe haber conllevado momentos de fisión y fusión a distintas escalas espacio-temporales durante grandes períodos de tiempo. Aún si hay mucho que desconocemos y probablemente nunca lleguemos a aprehender, los restos materiales en distintos sitios de toda la región nos refieren a que las poblaciones mantuvieron entre sí circuitos y relaciones inter-regionales de intercambio y de cohesión social. Los estudios arqueológicos de la última década destacan las conexiones entre hallazgos líticos[4] y cerámicos (correspondientes al Holoceno medio-temprano) en las regiones del Delta del Paraná y de la pampa argentina con los afloramientos minerales del río Uruguay, los mismos que aparecen en el PNEP (Batalla, 2016; Bonnat, 2018; Bonomo y Blasi, 2011; Diprado, 2015; Flegenheimer et al., 2000; Loponte et al., 2010).

El derrotero histórico que nos trae al presente nos lleva a repensar a estos grupos humanos cazadores-recolectores a partir de las nominaciones étnicas dadas por los primeros documentos históricos escritos. Es decir, lo que ha quedado registrado -con una matiz eurocéntrica y colonial- por los primeros exploradores europeos del Delta del Paraná y del río Uruguay. Estas fuentes son una vía posible para complejizar el conocimiento sobre las poblaciones que han habitado e intervenido en el territorio del PNEP miles de años antes. En los documentos escritos se reconocen diferentes etnias para el territorio entrerriano, tales como los Yaros, los Bohanes, los Guenoas y los Minuanes, además de los Chanás, Mbeguás, Timbúes, y los Charrúas (Bourlot 2008)[5].

4 Se han encontrado evidencias de la materia prima lítica proveniente de las formaciones Yerúa-Mercedes tanto a escala local (hasta 60 km de distancia), regional (hasta 120 km de distancia) como a larga distancia (recursos obtenidos a 350 km y 500 km).

5 No está de más aclarar que las nominaciones y las taxonomías son una reconstrucción y una representación eurocéntrica y, como tal,

Así también, debemos mencionar la presencia guaraní, tanto en la provincia como en el PNEP, a partir desde –por lo menos- el siglo XIV, para quienes se ha identificado su convivencia e intercambio con parcialidades indígenas del litoral entrerriano y de todo el corredor del río Uruguay (Capparelli, 2008).

El panorama cultural de la región puede ser caracterizado como un complejo mosaico donde convergieron e interactuaron varios grupos étnicos, algunos de los cuales necesitan ser caracterizados con mayor precisión para poder integrarlas a los nuevos modelos arqueológicos regionales y así poder enriquecer el conocimiento sobre el pasado (Castro, 2019). Las señales arqueológicas (entre ellas los artefactos líticos y cerámicos mencionados) son indicadores, huellas de procesos, personas y cosmovisiones. La propia existencia social humana, nos dice Claude Levi-Strauss (1997), involucra la construcción de formas de nombrar, diferenciar y clasificar todo aquello que rodea a las personas. La exigencia de orden, es la operación lógica que cimenta las representaciones y visiones del mundo. Esto es, de las cosmovisiones. Distintos antropólogos (Danowski & Viveiro de Castro, 2019; Descola, 1996) han advertido que las cosmovisiones americanas tienen particularidades que, aun con su gran heterogeneidad cultural, distan mucho de aquella implantada posteriormente por la avanzada ideológica occidental.

Adscribiéndonos a esta perspectiva antropológica-arqueológica, los materiales encontrados in situ o en superficie, instrumentos líticos o fragmentos de insumos cerámicos, abren a las cosmovisiones "amerindias". Aún si la estructura cosmológica de las poblaciones del litoral entrerriano habría tenido sus propias particularidades; su recuperación, como nos han dicho las comunidades indígenas de la zona, se ve obstruida por siglos de violencias, estigmatizaciones y despojos de su identidad, de sus prácticas y de sus representaciones. Sin embargo, un elemento clave de las cosmovisiones amerindias fue y es la comunión con el ambiente, donde el territorio y los seres (humanos y no humanos) que lo habitan, se articulan, negocian y conviven en formas simbólicas integradoras y holísticas (Descola, 1996, 2016). Su impacto ambiental y su huella ecológica, se corresponde con una forma social de producción particular en armonía, en conocimiento y diálogo con el espacio material habitado (Danowski & Viveiro de Castro, 2019). De tal manera, la exploración, uso e intercambio de la materia prima que aflora en el PNEP debe haberse dado en marcos simbólicos y configuraciones culturales completamente distintos a la que hoy, bajo nuestra estructura occidentalista naturalizada, podemos imaginar y/o proyectar.

inscriptas en una matriz ideológica universalista y esencialista. Lo más probable es que las adscripciones y las relaciones interétnicas hayan conllevado intercambios y diálogos asociados tanto a una estructura simbólica-cosmológica compartida pero con diferencias económicas y/o políticas.

IV. Contexto B: La cal como centro, jesuitas, guaraníes y colonos/ criollos, la llegada de la modernidad (primeras instancias del capital)

En la circulación y exploración de la materialidad del PNEP se reconocen espacios construidos que se corresponden con los inicios de un nuevo contexto: el horizonte de las migraciones e invasiones europeas-coloniales. La colonización occidental significó una reconfiguración del mapa político de todas las regiones donde comenzaron a llegar los barcos y los crecientes contingentes de exploradores, comerciantes y religiosos. Tanto el esquema simbólico de los miles de poblaciones culturales americanas como la de los grupos étnicos europeos fueron trastornadas. La existencia de un continente al otro lado de la infinidad oceánica (desde ambas orillas) cambió la realidad sociomaterial humana conocida (Dussel, 2000), creando el mundo global colonial (Quijano, 2014).

Desde las primeras expediciones castellanas en América, el papado intervino otorgándole a los Reyes Católicos la obligación de promover la conversión de los habitantes al catolicismo y de proteger y mantener a la Iglesia militante a través del Patronato Real. Las distintas órdenes religiosas vieron en el "nuevo" continente un lugar donde expandir su fe y cumplir su misión de llevarles la ***luz*** de dios y del conocimiento europeo a los miles de poblaciones indígenas: los grupos humanos que vivían, desde el lente eurocéntrico-colonial, en un estado de salvajismo moral y pobreza económica. Las primeras órdenes religiosas en llegar a América fueron los franciscanos, los dominicos, los agustinos y los mercedarios (Barnadas, 1984; Wilde, 2016). Hacia 1568, se les sumaron los jesuitas, una orden recientemente creada siguiendo los ideales reformistas del Concilio de Trento, que buscaba en América la posibilidad de crear un nuevo cristianismo, libre de las desviaciones de la fe que se encontraban en Europa, cuya estricta jerarquía respondía directamente al Papado (Maeder y Poenitz, 2006).

Los asentamientos y reducciones jesuitas, nucleadas alrededor de los ríos Uruguay y Paraná, como vías de circulación desde el Paraguay hasta la cuenca baja del río de la Plata, pusieron en práctica, a gran escala, un modelo evangelizador alternativo al de la predicación colonizadora y castellanizante, articulándose principalmente con las múltiples parcialidades guaraníes (Barnadas 1984). Aun así, la autonomía y el crecimiento económico exponencial de los emplazamientos jesuitas entró en contradicción con el modelo colonial de la corona, por lo que en 1767 el Rey de España, Carlos III, firma la llamada "Pragmática Sanción", llevando a la expulsión de la Orden Jesuita del territorio americano (Olaechea, 2003). A partir de esto, la que era la zona de influencia jesuita en las costas del Paraná y el Uruguay se convirtió en una zona de conflicto y desde el Brasil aumentaron las maniobras de hostigamiento contra las zonas limítrofes, continuando la línea de las expediciones de los bandeirantes para capturar esclavos en las misiones jesuíticas (García López, 2009).

La reducción jesuítica más próxima al PNEP y reconocida en los documentos, es el pueblo de Yapeyú, del que dependían las estancias de Salto Chico -donde se encuentra la actual Concordia-, Jesús del Yeruá -correspondiente al actual municipio Puerto Yeruá- y Santa Cruz -donde actualmente se encuentra el PNEP- (Cansanello, 2010). Particularmente, en el territorio que aquí tensionamos, se emplazó sobre la ribera del río Uruguay una serie de edificaciones habitacionales-religiosas (una capilla, una casa larga, un depósito) además de construcciones productivas (hornos de cal y estructuras subsidiarias) girando alrededor de una tarea: la extracción y producción de cal (Figura 3).

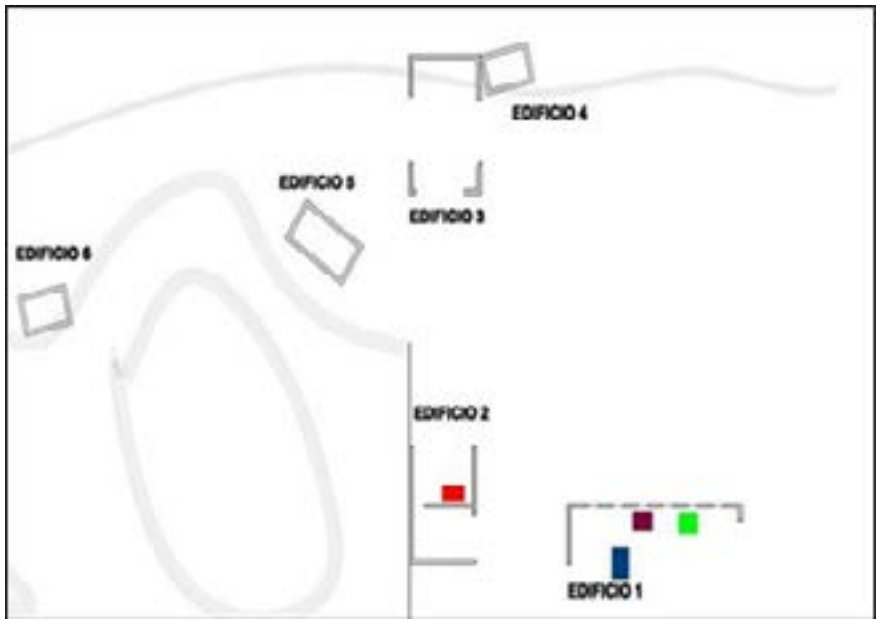


Figura 3: Distribución espacial de las edificaciones identificadas como jesuitas en el Parque Nacional El Palmar. El edificio 6 es el Horno 1, por encima de la barranca costera; el edificio 4 es el Horno 2, desmoronado a nivel de la costa del río Uruguay. En color se observan los sondeos subsuperficiales realizados en los trabajos del 2011 y del 2017. Fuente: Rodríguez y Weissel, 2018.

Un elemento que no se le debe escapar a la mirada geológica antropológica es que las construcciones relevadas están edificadas utilizando la arenisca y piedra caliza disponible en los alrededores. El tallado, su colocación y su cimentación, atribuidas arquitectónicamente a las tipologías jesuitas-guaraníes; hicieron uso de la base de recursos líticos vecinos (conglomerados de la formación Puerto Yerúa-Guichón-Mercedes) como matriz y como elemento constructivo secundario (cimentación; revestimiento). Es más, la base lítica de la formación es la misma que presenta la existencia de depósitos de calcrete: nódulos que, una vez procesados (mediante el

uso de hornos a gran temperatura), se convierten en la cal utilizada para la unión de muros, cimientos y losas.

Como enclave productivo fue funcional a la necesidad arquitectónica de las reducciones jesuitas-guaraníes. Por lo que la monumentalidad de los dos hornos identificados (uno en la costa, hoy desmoronado, de 8 mts. de altura, aprox.; y otro por encima de la barranca costera, un poco más pequeño, de 6 mts. de altura y 6 mts. de diámetro) refiere a la importancia de la cal en el circuito productivo regional jesuita (Paz, 2012). La inversión arquitectónica no fue desaprovechada por el siguiente dueño de los terrenos, Manuel Barquín, un comerciante porteño de origen cantábrico que fue momentáneamente veedor del Virrey Ceballos, quien le otorga las tierras del actual PNEP a este comerciante en 1778, con la función de cuidar y producir la tierra. La "Calera Barquín" aparece en los documentos con ese nombre, en una demarcación de límites de 1796, como referencia a esta entrega de tierras aprovechadas para el comercio extractivista de cal. Además, Barquín habría construido su estancia en estas tierras, pero aún no fue hallada. Ambas construcciones (la estancia y la calera) eran manejadas por esclavos de Barquín.

De acuerdo a Ten Hove et al. (2013), las características arquitectónicas del conjunto edilicio de la "Calera" se asimilan a otros espacios del Río Uruguay reconocidos como jesuitas. Sin embargo, dada la naturaleza de los debates sobre el tópico (Cansanello, 2010), fue sustancial realizar prospecciones subsuperficiales para delinear una conclusión más certera. En una primera campaña arqueológica en el 2011 como en una posterior excavación en el 2017 (Figura 3) se relevaron los cimientos y el contexto de edificación de la llamada "Casa Larga de Indios". Dentro de la tipología jesuita-guaraní enraizada en la "Maloca", se trata de una estructura habitacional –tradicionalmente empleadas como casas comunales en las aldeas guaraníes del Amazonas- que el sistema jesuítico aprovecharía, pero dotándolas de materiales más durables, pero interviniendo y dividiendo su interior para cada grupo familiar reducido (Maeder y Poenitz, 2006). La Figura 4 ilustra el contexto arqueológico: un muro divisorio y dos recintos con pisos de ladrillos. El solado de ladrillos (medidas de 40 cm de largo, 20 cm de ancho y 5 cm de espesor) se corresponden con las medidas utilizadas a mediados del siglo XVIII (Ten Hove et al., 2013) y, por debajo de ellos, se identificó un estrato de cal, empleado como basamento para nivelar y cementar el piso de ladrillos. Estos hallazgos remiten al último período del modelo jesuita-guaraní regional además de una posible reutilización durante el aprovechamiento del emprendimiento de Barquín.

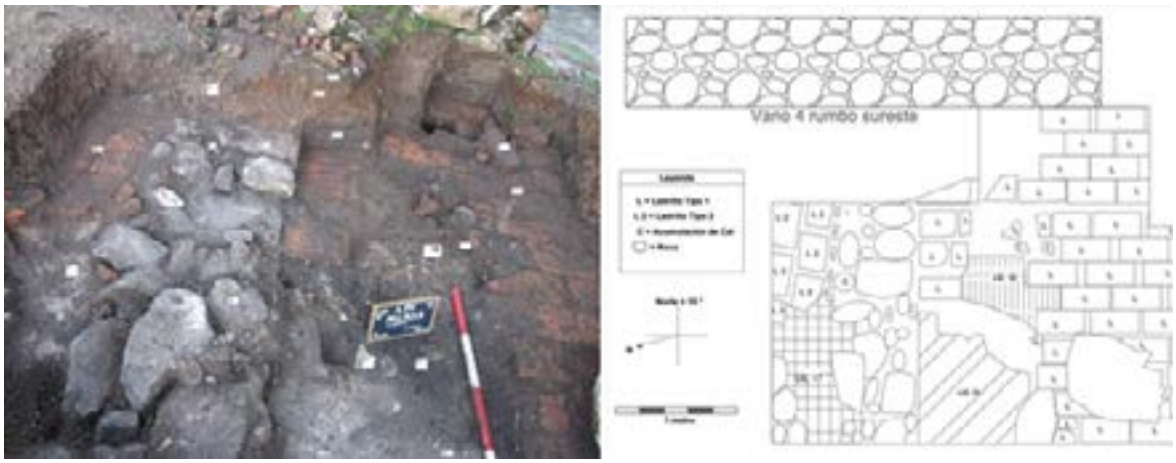


Figura 4: Izq. fotografía de planta de excavación (2017) de aproximadamente 3 m x 3 m. A la der. dibujo planimétrico de la planta excavada. Fuente: Rodríguez y Weissel, 2018.

Un elemento arqueológico que refiere tanto a la materia orgánica, al proceso constructivo como al escenario de disputas coloniales fue el hallazgo de un estrato cultural de tierra negra, interpretada como Terra Preta do indio[6] (Weissel y Rodriguez, 2012). Un depósito antrópico encontrado únicamente dentro de las estructuras excavadas en el Palmar (los sondeos realizados en el exterior de las edificaciones produjeron información estratigráfica sedimentaria muy distinta), tanto en la Iglesia como en la Casa Larga. La "arqueología de la tierra oscura en Entre Ríos" (Weissel y Rodriguez, 2012) interpretó la existencia de uso de este tipo de estrato como parte de los insumos constructivos empleados por las parcialidades guaraníes en la Amazonía y, en el caso del PNEP, por la articulación de técnicas guaraníes y jesuitas. Bajo esta perspectiva su funcionalidad como terraplenado o basamento de las construcciones de piedra caliza expresa la transformación, aprovechamiento y acondicionamiento de los espacios para hacer funcional a la Calera jesuita-guaraní.

La producción de cal, sirvió a varios fines: para producir fertilizante para enriquecer los suelos de cultivo, para el procesado de cueros durante su curtido y para la venta de cal para la construcción (morteros y argamasas) para producción en otras sedes de los jesuitas y su construcción de establecimientos. Durante la primera mitad del siglo XIX la cal se transformó en un producto muy demandado, siendo el segundo bien en importancia económica en la provincia de Entre Ríos, no sólo se usaba como un elemento esencial en la construcción, sino que también era fundamental para el

6 Cabe mencionar los amplios debates inconclusos que existen sobre este estrato antrópico en la bibliografía internacional. Por lo que su presencia en los recintos de la calera puede corresponder a diferentes hipótesis de génesis. Los autores citados destacan es que la presencia dentro (y no fuera) no debe ser algo casual, sino que se corresponde con formas y modos de constituir una edificación que habría conectado tradiciones tanto indígenas como europeas.

curtido de cueros (Schmit, 1995).

La reconstrucción del proceso de utilización de la base lítica disponible (en términos productivos y en sentido constructivo) nos guía hacia las configuraciones sociales que le dieron curso y en ello hacia considerar los modos de producción y las cosmologías que se pusieron en juego para hacer de este sector de la costa del Uruguay una Calera. Sea esta jesuita o parte de un emprendimiento colonial-criollo. Ambos momentos de uso se corresponden con contextos coloniales, donde las parcialidades indígenas eran planteadas como mano de obra esclava o como serviles a un sistema o modelo civilizatorio. La colonialidad, dice Quijano (2014), refiere a la instalación de una matriz de poder global, en donde la invasión europea a América instaló la dominación colonial que, fundada en narrativas racistas, que contribuyeron a la subordinación y esclavización de los pueblos americanos.

La homogeneización étnico-cultural de la gran diversidad de pueblos guaraníes en las reducciones jesuitas implicó al mismo tiempo la estigmatización de lo indígena y la impartición de los sacramentos y hábitos modernos (Wilde, 2016). Si bien se les enseñaba a leer, escribir y se les exponía a conocimientos sobre las artes y ciencias europeas, la estructura de poder los colocaba como subordinados a las directrices del orden jesuita (quienes comandaban un capital de recursos y contactos que legitimaba su jerarquía). No fueron esclavizados –y de hecho lucharon contra los bandeirantes esclavizadores- pero fueron partícipes de un modelo productivo feudal religioso; donde su cosmovisión amerindia fue solapada, desplazada por los ideales modernos anclados en una estructura cosmológica occidental. La matriz occidental de clasificación y representación del mundo habitado debe ser comprendida en base a la división binaria de la existencia y del entorno; donde se separa lo natural de lo humano, el hombre de la mujer, el pasado del presente, la mente del cuerpo y se clasifica cartesianamente el tiempo y el espacio (Shepherd et al., 2016).

Por su parte, el modo de producción instalado por Barquín una vez adueñado de las tierras del actual Parque Nacional El Palmar, dista de haber sido una mejoría. Faltaban unas décadas para que la esclavitud comenzara a ser abolida y el que fuera veedor del Virrey hizo acopio de la estructura racista-colonial para revitalizar el emprendimiento de cal y desarrollar su ocupación del espacio. Su emplazamiento se corresponde con otro modelo civilizatorio, menos ***humanista***, que aquel de los jesuitas. Es más bien partícipe de la expansión del virreinato que, en su invasión imperial-colonial, iría subyugando a las poblaciones indígenas que preexistían a su llegada; eliminándolos del territorio o bien absorbiéndolos como mano de obra, peones o sirvientes. El sistema, el modo de producción de Barquín, más que un feudalismo religioso debe ser atribuido a un sistema esclavista-feudal de producción, donde la presencia de siervos o esclavos fue su principal motor de producción y de ganancia. Claro está que, si volvemos a la idea de cosmovisión, lo occidental se impone como norma y forma. Trabajar la cal para el dueño sin lugar para la otredad cultural que no sea la del subyugado al régimen colonial.

V. Contexto C: La independencia, las estancias, el capitalismo, la industrialización y la proliferación de canteras

En las tierras del Palmar sucede el tiempo. Argentina se independiza, la esclavitud es abolida y la historia de la ocupación del Palmar continua. Luego de la desocupación por parte de Barquín, la calera es abandonada y es testigo de las guerras independentistas y otras escaramuzas bélicas. Poco después de 1863, las hectáreas del espacio hoy protegido como Parque Natural se integraron al gran latifundio que Justo José Urquiza iría adquiriendo en su acumulación política-económica. Hijo de emprendedores criollos-europeos, reconocido político, gobernador de Entre Ríos y presidente de la Nación, Urquiza expande las propiedades heredadas bajo un modelo productivo agropastoril. Hacia mediados del siglo XIX, Justo José era uno de los principales terratenientes provinciales cuyo poderío económico –fundado en el comercio de cuero, carne y tasajo a escala nacional e internacional- habilitó su carrera política además de la inversión edilicia personal y regional (Bosch, 1963, 1971). En ello, se inició un proceso de poblamiento mediante la donación y venta de terrenos para colonias agrarias, posteriormente retomado por el Estado Provincial que iría dando lugar, en articulación con el emplazamiento de vías férreas, a muchos de los poblados que hoy se conocen en el redor del PNEP[78].

Volviendo a lo que nos atañe, a los recursos líticos-minerales, para gran parte del siglo XIX no se tienen registros ni de explotación ni del comercio de los mismos. Aun así, las formaciones mineralógicas y su potencial riqueza, siguieron siendo parte de la geología y geomorfología del territorio. Por lo que, cuando germinó la instalación de poblados y le sucedió un crecimiento demográfico exponencial, los recursos disponibles fueron centrales como insumos de construcción o para el desarrollo de la economía regional. La serie de formaciones mencionadas (Salto Grande-Ubajay-El Palmar; y Puerto Yerúa-Guichón-Mercedes) presentaron la posibilidad de explotar con innovadoras tecnologías y nuevas configuraciones socioeconómicas, la base de recursos líticos (areniscas, arena, cal, ripio, grava y/o arcilla).

Esta nueva etapa de la historia industrial en el actual PNEP El Palmar se puede reconstruir y referir en el propio parque, a lo largo de sus 8.500 hectáreas. Según los estudios etnohistóricos realizados por APN, hacia principios del siglo XX, se identifican dos emprendimientos de explotación de sus recursos (Administración de Parques Nacionales, 2015). Por un lado, aprox. hacia 1910, se registra el emplazamiento de la

7 En San José, hasta el día de hoy los primeros días de Julio se festeja la Fiesta de la Colonización, conmemorando la fundación de la colonia de inmigrantes europeos impulsada por Urquiza en 1857.

8 Los campos del Palmar son heredados e hipotecados por los hijos menores de Urquiza, Juan José y María Teresa; y posteriormente (1929) son adquiridas por Samuel Sáenz Valiente y legados a su cuñada Estela Saubidet Cané, última dueña privada de las tierras hoy nacionales.

Calera de Morán, identificable por el uso intensivo de ladrillos para la construcción, diferenciable de las ya mencionadas construcciones de areniscas preexistentes (Maranta, 2009). Explotando la cal, pero con innovaciones tecnológicas en su procesamiento, se renovó el aprovechamiento productivo de la formación Yerúa-Guichón-Mercedes. No obstante, esta empresa no parece haber durado y a los pocos años deja de haber registro de su presencia.

De igual manera, en las primeras décadas del siglo XX, se reconoce la existencia de la llamada ripiera Perri. A diferencia de la Calera de Morán, fue una empresa exclusivamente dedicada a la explotación de grava y cantos rodados para ripio, elemento anclado en la necesidad urbana de cimentar las rutas, armar terraplenes ferroviarios y rellenar bases edilicias. Las informaciones correspondientes a este segundo emprendimiento se corresponden con otra escala productiva. Más aún cuando aparentemente se reconoce la instalación de un tren de tipo ***Decauville*** con la intención de implementar una vía de carga directa desde la barranca a las embarcaciones ancladas en el río Uruguay.

Años después de la conformación del Parque Nacional se seguían observando las vías ferroviarias que fueron posteriormente re-utilizadas por la ripiera Salvia. Aún si en nuestros relevamientos actuales no pudimos reconstruir su máxima extensión, todavía hoy es posible observar los terraplenados, tolvas, conductos y las estructuras ferroportuarias de lo que fue la instalación del mecanismo de transporte y carga.

Para el año 1955 y hasta la creación del área protegida, se instala por sobre los emprendimientos precedentes la ripiera Salvia, dedicada a la explotación de ripio y arena[9]. El emplazamiento de esta empresa podría también ser comprendida como la llegada de un capitalismo planificado industrializado a la zona. La inversión realizada fue de una magnitud considerable y se correspondió con una alta intensificación de la explotación de los recursos de la Formación Salto Grande-Ubajay-El Palmar. Tal es así que hoy en día se considera que la ripiera Salvia ha sido el mayor factor modificador del paisaje, ya no solo del sector de costa sino de gran parte de las 8.500 hectáreas. Si bien muchos detalles se escapan a esta investigación y que requerirán profundizar en una investigación etnográfica particular, podemos reconstruir que explotaban canteras hacia el interior del Parque y eran transportadas hacia el sector de la costa donde eran cargados hacia los barcos.

Asimismo, podemos interpretar que la ripiera Salvia se instala por sobre el emprendimiento de la ripiera Perri, acopiando y reutilizando sus vías de circulación, sus puentes y sus zonas de canteras. Claro está, expandiendo e intensificando la producción. Eso mismo es observable en la edificación de un poblado industrial por encima de la calera jesuita. Observable en la Figura 5, el pueblo de Salvia contemplo

9 Según nos enteramos con nuestros informantes de campo, la instalación de la empresa se asocia al impulso del gobierno de Juan Domingo Perón, previo al Golpe de Estado en septiembre de 1955.

zonas residenciales para los trabajadores, para los capataces y jefes, como áreas de trabajo además de integrar una iglesia y hasta una escuela. Esta serie de construcciones expresa una verdadera instalación antrópica orientada exclusivamente hacia la producción.

Las evidencias de su impacto ambiental son observables en la magna playa de arena (producto del filtrado, lavado y separación del ripio), en la empalizada por detrás de la Calera de Morán, en los restos de muelle sobre el río Uruguay y el suelo de concreto construido en la Calera de Barquín. De hecho, muchas de las picadas o rutas del Parque fueron abiertas y consolidadas en la exploración y explotación de canteras. Las actividades practicadas en el lugar para el funcionamiento de la planta de extracción, procesamiento y traslado de ripio además de la instalación del polo-pueblo productivo conllevaron, además, la modificación e impacto de las ruinas jesuíticas-coloniales. La ocupación de la ripiera a escala urbanística implicó el tendido de servicios de agua y restos de construcciones domiciliarias y dejó en su devenir una estela de residuos materiales. Tal es así que en el recorrido por los sectores más impactados podemos contemplar la acumulación de envases de bebidas, restos de vajillas y elementos de trabajo como insumos industriales dejados o abandonados.

En lo referido a la modificación de la infraestructura de la antigua calera, se recuerda que las paredes fueron reempleadas como soporte para galpones, posteriormente desmontados por APN. Probablemente como espacios de almacenamiento y/o estacionamiento de los grandes camiones, consustanciado por el apisonado de concreto y hormigón en la zona de mayor intensidad. Asimismo, existen relatos de que la ripiera, en la construcción y consolidación de las estructuras de hormigón excavó una zona donde hallaron restos óseos humanos, identificado a posteriori como el cementerio de la estancia jesuita-colonial[10].

10 Hasta el día de la fecha, los mismos no han sido recuperados y la zona del "cementerio" no ha sido identificada subsuperficialmente, pero les investigadores siguen en su búsqueda.

Figura 5: Sector ocupado por la empresa Salvia S.A. Fuente: elaboración propia por sobre fotos satelitales del archivo APN-PNEP.

Esta ocupación se corresponde con una configuración socioeconómica regional y nacional incorporada a un sistema mundo (Wallerstein, 2005) donde la intensificación de la producción es y sigue siendo la norma de las ideas de crecimiento y desarrollo social. En sus albures, a principios de siglo los emprendimientos, privados o públicos, se constituyeron en una serie de construcciones cosmológicas a la que podemos acceder a partir de pensar su vínculo con aquello con lo que se han relacionado. La ripiera Salvia constituyó bajo esta impronta todo un pueblo industrial con un modo de producción capitalista (fordista) en el mismo lugar que fue habitado por pueblos originarios, y a posteriori por instalaciones coloniales. Lo ***natural*** como objeto o bien de explotación (Gudynas, 2015) separado de la propia existencia de la humanidad es muy particular de las configuraciones socioeconómicas del siglo XX y XXI.

En este caso, a partir de la prefiguración de los modos de extraer recursos minerales para la industria constructiva, observamos su huella en el espacio y como tal, se asoman estructuras de representación del mundo material y formas de vincularse con el mismo espacio. Cabe entonces la pregunta de las raíces cosmológicas de los emprendimientos industriales -de distinta escala- ya relatados. Que sean proyecciones

con un fuerte anclaje en la ganancia (desarrollo) económica no significa que estén desligados de una construcción cosmológica. Más bien implica que la construcción socioindividual consciente e inconsciente opera subrepticiamente en lo no dicho. Particularmente al hacer énfasis en los modos de producción, contemplamos que la lógica capitalista del siglo XX (y aún más del siglo XXI), fundada en los paradigmas de la modernidad, se fundamenta cosmológicamente en la representación dicotómica naturaleza/humanidad donde todo aquello fuera de lo humano es un recurso plausible de ser explotado (Weissel, 2021). La propia lógica del trabajo debe de ser considerada donde la ganancia del jefe, dueño o inversor se jerarquiza por sobre las condiciones y salario de les trabajadores y más aún por sobre el bienestar futuro del entorno siendo explotado (Gudynas, 2015). Las ruinas del pasado son semidestruidas o construidas por encima porque, en la lógica cosmológica del capital, el presente productivo, la eficiencia y la búsqueda de ganancia prima por sobre la vida de las personas pasadas y/o presentes (Fisher, 2016).

VI. Comentarios finales: cosmo-arqueología en la divergencia de las huellas ecológicas

El Parque Nacional El Palmar de Entre Ríos tiene en sus entrañas una serie de objetos y evidencias materiales que desafían a los investigadores, a los trabajadores del Parque y a los transeúntes o visitantes a interrogarse sobre los orígenes de la existencia de esas ***otredades*** (Krotz, 1992). Hasta hoy día se pueden ver los vestigios de los distintos momentos o contextos, en las viejas canteras cubiertas por la vegetación nativa, en el palimpsesto de ruinas de lo que fueron las diferentes industrias que ocuparon un mismo lugar y en un pueblo industrial perteneciente a la última industria que funciono en el Palmar.

"***La ruina es medida del tiempo, pero, también, testigo del tiempo. Cifra de lo que hemos dejado atrás y de lo que hemos construido***" (Gnecco, 2019:31). Los ***otros*** pasados entran en contacto con el ***nosotros*** presente a partir de su develación y puesta en escena de lo que fue su momento de protagonismo. La arqueología, en este sentido, opera como catalizador de las tantas formas de vida humana que han existido en los territorios. En los objetos o espacios construidos, ya sea ruinas o fragmentos, se sintetizan contextos culturales y cosmovisiones que han tenido aspiraciones concretas, pero también impactos o ***huellas*** ecológicas-políticas particulares (Danowsky & Viveiro de Castro, 2019).

El artículo presentado desarrolla una mirada ***generalista*** guiada a partir y hacia los usos o formas de vincularse con una misma base de materias primas líticas, pero claro está, no todos han usado igual a las rocas, ni la han explotado en la misma escala, ni se han constituido en formas sociales similares. En ello, cada configuración de ***aprovechamiento*** de los recursos minerales se corresponde con formas de comprender y relacionarse con ese entorno. La cosmovisión de una etnia, un pueblo o una sociedad, se sintetiza en la forma de percibir, representar y, por lo tanto, de

accionar de una forma determinada en/con un mismo territorio o espacio.

Hacer una cosmo-arqueología del Palmar involucra más que lo que aquí hemos contado porque implicaría detallar las prácticas, relaciones y representaciones del mundo humano y no-humano presentes-pasados por los grupos sociales que preexisten y permanecen -de muchas formas- en los territorios. Pero en ello esbozamos una mirada transversal para comparar los impactos y las configuraciones armando una visión crítica de la historia material del Parque Nacional.

Con este fin delineamos y alineamos la información disponible sobre las sociedades cazadoras-recolectoras que utilizaron el recurso lítico y mineral como forma de producir sus instrumentos y herramientas para tareas domésticas y/o de aprovisionamiento de recursos, además de como bien de intercambio. Relevamos y expusimos parte de la historia colonial, de la época jesuítica y de las estancias del Palmar de Barquín, donde la cal fue explotada logísticamente como producto comercializable. Un segundo contexto social que conllevó un cambio de jerarquías en la sociedad que lo habitaba, introduciendo la esclavitud o formas feudalistas de configurar el modo de producir. Se diferencia, aunque vinculado, el contexto C, un proceso tecnologizado e industrializado de extraer y explotar la misma base material. Ya dentro de un sistema capitalista regional nacional en crecimiento donde la construcción edilicia fue y sigue siendo un imperativo de desarrollo.

Aunque ambiciosos, intentamos con este articulo tender puentes teóricos y prácticos hacia la contextualización de lo que podría ser una arqueología o historia de la minería regional. Este artículo forma parte de la búsqueda de comprensión y exposición de las transformaciones ambientales -ya arqueológicas-, concientizando sobre el impacto de las modificaciones antrópicas de los entornos que nos han rodeado y con los que como sociedades humanas seguimos vinculándonos.

Bibliografía

Administración de Parques Nacionales, Parque Nacional El Palmar. (2015). ***Plan de gestión***. Entre Ríos, Argentina: APN.

Apolinaire, E., Bastourre, L. y Costa Angrizani, R. (2016). "Arqueología de las tierras altas de Entre Ríos: primeros resultados de las prospecciones en el interior del departamento Gualeguay", ***Intersecciones en Antropología***, 17(1), 91-107.

Apolinaire, E. (2017). ***Arqueología del suroeste de Entre Ríos: tecnología, subsistencia e interacción social en tiempos prehispánicos.*** Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Baeza, J., Taddei, A., Femenías, J., Rodríguez, O., Melgar, W., Díaz, A. y Fornaro M. (1977). Investigaciones Arqueológicas en el Área de Salto Grande: Tres Primeros Radiocarbonos. ***Actas del Encuentro de Arqueología del Litoral***, 67-88.

Barnadas, J. (1984). La Iglesia Católica en la Hispanoamérica Colonial. En Bethell (ed.) ***Historia de América Latina 2. América Latina Colonial: Europa y América en los siglos XVI, XVII y XVIII*** (pp. 185-207). Barcelona, España: Crítica.

Bonnat, G. F. (2018). Análisis del conjunto lítico de la ocupación inicial (ca. 10000 años ap) del sitio Cueva el Abra (Buenos Aires, Argentina). ***Relaciones De La Sociedad Argentina De Antropología,*** 43 (1), 87-112.

Bonomo, M., Colobig, M., Passeggi, E., Zucol, A. y Brea, M. (2010). Multidisciplinary studies at Cerro Ta- pera Vázquez site, Pre-Delta National Park, Argentina: The archaeological, sedimentological and paleobotanical evidence. ***Quaternary International***, 245, 48-61.

Bonomo, M. y Blasi, A. (2011). Base regional de recursos líticos del Delta del Paraná. Estudio petrográfico de artefactos y afloramientos en el sur de Entre Ríos. ***Revista Cazadores Recolectores del Cono Sur***, 4, 17-41.

Bonomo, M. (2012). ***Historia prehispánica de Entre Ríos***. Buenos Aires, Argentina. Fundación de Historia Natural Félix de Azara.

Bosch, B. (1963). ***Urquiza, el organizador***. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Bosch, B. (1971). ***Urquiza y su tiempo***. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
Bourlot, T. J. (2008). ***Guerreros, máscaras y narices decoradas. Culturas nativas del Litoral entrerriano y la colección arqueológica Manuel Almeida***. Gualeguaychú: Museo Manuel Almeida.

Busso, A y Machado, P. (2019). Aspecto Geológico e Hidrogeológicos del Parque Nacional

el Palmar. ***Boletín Geológico y Minero***, 130(4), 773-788.

Cansanello, P. (1999). ***La Calera del Palmar. La Calera y el Palmar vistos por los viajeros. Historia política del Litoral***. Delegación Técnica Regional Centro. Parque Nacional El Palmar, Argentina. Ms.

Cansanello, P. (2000). ***Informe sobre la Calera del Palmar. Reseña histórica regional.*** Delegación Técnica Regional Centro. Parque Nacional El Palmar, Argentina. Ms.

Cansanello, P. (2010). Identificación de vestigios jesuíticos guaraníes. ***XIII Jornadas Internacionais sobre as Missões Jesuíticas fronteiras e identidades: povos indígenas e missões religiosas.*** Brasil: Dourados.

Castro, J. (2011). Arqueología en el Parque Nacional El Palmar (Entre Ríos, Argentina): disponibilidad y explotación de materias primas líticas. ***Intersecciones en Antropología,*** 13, 145-146.

Castro, J. (2017). ***Investigaciones arqueológicas en la cuenca media e inferior del Río Uruguay (provincia de Entre Ríos).*** Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Castro, J. (2019). Río Uruguay. Una síntesis arqueológica. ***Revista del Museo de La Plata***, 4, 531-574.

Cigliano, E.M., Raffino, R.A. y Caggiano, M.A. (1971). Resultados de las investigaciones arqueológicas efectuadas en la zona de Salto Grande (Provincia. De Entre Ríos). ***Revista del Museo de La Plata, Antropología***, 43(7), 79-107.

Danowski, D. & E. Viveiro de Castro. (2019). ***¿Hay mundo por venir? Ensayo sobre los miedos y los fines.*** Buenos Aires, Argentina: Caja Negra.

Descola, P. (1996). Constructing natures: symbolic ecology and social practice. En Descola y Pálsson (eds.) ***Nature and Society. Anthropological perspectives***. Londres, Gran Bretaña: Routledge.

Descola, P. (2016). ***Diversidad de naturalezas, diversidad de culturas***. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.

Díaz, A. (1985). Alfarería indígena en Salto Grande. Centro de Estudios Arqueológicos (Montevideo, Uruguay). ***Estado actual de las investigaciones arqueológicas en Uruguay*** (Parte 1), 3, 14-19.

Di Prado, V. S. (2015). ***Estudio comparativo de las prácticas de elaboración y uso de la alfarería prehispánica del centro-este de Argentina desde una perspectiva macrorregional***. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad Nacional de La Plata.

Dussel, E. (2000). Europa, modernidad y eurocentrismo. En Dussel (ed.) ***La colonialidad***

del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas (p. 41-55). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Fernández, J. (1979). ***Las ruinas históricas del Parque Nacional El Palmar, Colón, Entre Ríos.*** Informe al Servicio Nacional de Parques Nacionales. MS.

Fernandez, J. (1980). ***Primer Informe, correspondiente a la evaluación de los recursos históricos-culturales, arqueológicos y a la Investigación de aspectos paleoecológicos del Parque Nacional El Palmar***. Administración de Parques Nacionales. MS.

Fernández, E. y Melchiori, M. (2009). ***Entre Ríos, huellas en nuestra historia. Argentina***. Gualeguaychú, Argentina: Edición del Autor.

Fisher, M. (2016). ***Realismo Capitalista: ¿No hay alternativa?.*** Prólogo de Peio Aguirre, trad. Claudio Iglesias. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Caja Negra.

Flegenheimer, N., Bayón, C., Valente, M., Baeza, J. y Femenías, J. (2000). Traslado de rocas a grandes distancias. ***Libro de Resúmenes del Taller Internacional del INQUA, La Colonización del sur de América durante la transición Pleistoceno/Holoceno***, pp. 17.

García López, M. B. (2009). Los fondos documentales de la Audiencia de Buenos Aires en el Archivo General de Indias. ***Nuevo Mundo Mundos Nuevos***, ***Guía del investigador americanista***.

Gascue, A., Loponte, D., Acosta, A., Ottalagano, F., Bortolotto, N., Viglioco, D. y Boretto, René. (2016). Avances en la Arqueología del bajo río Uruguay: El sitio La Yeguada, departamento de Río Negro (Uruguay). ***Tessituras***, ***Revista de Antropología e Arqueología***, 4, 8-52.

Gnecco, C. (2019). El señuelo patrimonial. Pensamientos post-arqueológicos en el camino de los incas. ***Diálogos en patrimonio cultural***, 2, 13-48.

Gudynas, E. (2015). ***Derechos de la naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales.*** Buenos Aires, Argentina: Editorial Tinta Limón.

Hocsman, S. (1999). Aprovisionamiento de materias primas líticas en el Paraná Medio prehispánico. En Aschero, C., M. Korstanje y P. Vuoto (eds.) ***Los tres reinos: Prácticas de Recolección En el Cono Sur de América*** (pp. 39-49). Tucumán, Argentina: Magna Publicaciones.

Kröhling, D. (2009). La formación el palmar, una unidad fluvial asignable al subestadio cálido EIO 5a (pleistoceno tardío) de la cuenca del Río Uruguay. ***Natura Neotropicalis.*** 40 (1), 61-86.

Levi Strauss, C. (1997). El pensamiento salvaje. México: Fondo de cultura económica.

Maeder E. y Poenitz A. (2006). Historia de las Misiones de Yapeyú, La Cruz, Santo Tomé y San Carlos en la etapa jesuítica y en el período posterior, hasta su disolución. En Maeder y Poenitz (eds.) ***Corrientes jesuítica***. Buenos Aires: Al Margen.

Molinari, R. y Cansanello P. (1992). ***Recursos Culturales en el Parque Nacional El Palmar.*** Informe Interno. Administración de Parque Nacionales. MS.

Olaechea, R. (2003). Contribución al estudio del «motín contra Esquilache» (1766). ***Tiempos Modernos***, 8, 1-90.

Paradela, H. A. (2002). ***Informe sobre las actividades realizadas en el Parque Nacional El Palmar, Comisión Marzo***. Programa de Manejo de Recursos Culturales. PNEP-APN. MS.

Paradela, H. A. y Molinari R. (2001). Manejo de recursos culturales en el Parque Nacional El Palmar (Entre Ríos): Deconstruyendo las estructuras históricas y promocionando alternativas para las poblaciones actuales. Trabajo presentado en el ***XIV Congreso Nacional de Arqueología Argentina***. Rosario. MS.

Paz, C. (2012). "***Practicas productivas de los italianos en el Partido de Olavarría. La incidencia de la inmigración italiana en la transferencia de técnicas y tecnologías para la minería de cal y del granito en las Sierras Olavarrienses (1880-1920)***". Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Politis, G., Martínez G. y Bonomo M. (2001). Alfarería temprana en sitios de cazadores recolectores de la región pampeana (Argentina). ***Latin American Antiquity,*** 12(2) 167-181.

Politis, G. y M. Bonomo. (2012). La entidad arqueológica Goya-Malabrigo (ríos Paraná y Uruguay) y su filiación Arawak. ***Revista de Arqueología***, 25 (1), 10-48.

Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder y clasificación social. En P. Gentilli (ed.) ***Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/ descolonialidad del poder*** (p. 285-330). Buenos Aires, Argentina: CLACSO

Rodríguez, J.A. (2001) "Nordeste prehispánico". En: Berbeberían E.E. y Nielsen, A.E. (dres): ***Historia Argentina Prehispánica, tomo II*** (pp. 693-736). Córdoba, Argentina. Brujas.

Rodríguez, J.A. y Rodríguez, A.A. (1985). ***Proyecto antropológico-ecológico Salto Grande***. Concordia, Argentina: Universidad Nacional de Entre Ríos.

Schmit R. y Rosal, M. (1995). Las exportaciones del litoral argentino al puerto de Buenos Aires entre 1783- y 1850. ***Journal of Iberian and Latin American Economic History,*** 13(3), 581-607.

Shepherd, N., Gnecco, C., & Haber, A. (2016). ***Arqueología y decolonialidad***. Ciudad

Autónoma de Buenos Aires: El Signo.

Suárez, R., Piñeiro, G. y Barceló, F. (2017). Living on the river edge: The Tigre site (K-87) new data and implications for the initial colonization of the Uruguay River basin. ***Quaternary International***, 473, 242-260.

Wallerstein, I. M. (2005). Análisis de sistemas-mundo: una introducción. México: Siglo XXI Editores.

Weissel, M y Rodriguez B. (2012). ***Arqueología de la tierra oscura en Entre Ríos.*** Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, Argentina.

Weissel, M y Rodriguez, B. (2013). Exploraciones arqueológicas. En Hoeve, Morello, Basulto, Moreno, Toselli, Navarro, Weissel, Persico, Bustigorri, Beber, Galli, Cansanello, Orioli, Agostino, Madrid, y Fernández (eds.) ***Recuperación del patrimonio hispánico guaraní en el corredor del Río Uruguay, provincia de Entre Ríos***. Buenos Aires, Argentina: Fundación TECSAL.

Wilde, G. (2016). ***Religión y poder en las misiones de guaraníes***. Buenos Aires: Editorial Sb.

Banquina de Pescadores del puerto de Mar del Plata

Entre el ostracismo y las posibilidades de recuperación de una postal

Banquina de Pescadores in the port of Mar del Plata A national tourist postcard that is torn between ostracism and the possibilities of heritage recovery

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61036

Diego Adrián Solimeno
https://orcid.org/0000-0002-0075-9709
Grupo de Estudios Sociales Marítimos (GESmar)
Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (INHUS)
Universidad Nacional de Mar del Plata
CONICET
diegosolimeno@hotmail.com
Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina

Recibido: 20/05/2022
Aceptado: 11/10/2022

RESUMEN

La Banquina de Pescadores del puerto de Mar del Plata y sus alrededores constituyen desde hace más de medio siglo uno de los atractivos turísticos y recreativos más elegidos. Este espacio ha atravesado distintas etapas en las cuales alteraciones en los objetos y las acciones que se entrecruzan dieron como resultado momentos de impulso o retracción de su patrimonio marítimo. Sin embargo, en las últimas décadas se enfrenta

una amenaza latente alrededor de la paulatina desaparición de la flota costera local, lo cual supone el desafío de pensar acciones de activación patrimonial. De esta manera, el siguiente trabajo pretende constituir un primer paso para cubrir un área vacante de estudios al abordar uno de los sitios recreativos y turísticos más emblemáticos de la ciudad, que no ha sido objeto de investigaciones.

Palabras clave: Turismo – Patrimonio marítimo - Mar del Plata – Puerto - Banquina de Pescadores

Abstract

The Banquina de Pescadores of the port of Mar del Plata and its surroundings have been one of the most popular tourist and recreational attractions for more than half a century. This space has gone through different stages in which alterations in the objects and the actions that intersect have resulted in moments of impulse or retraction of its maritime heritage. However, in recent decades, a latent threat has been faced around the gradual disappearance of the local coastal fleet, which poses the challenge of thinking of heritage activation actions. In this way, the following work intends to constitute a first step to cover a vacant area of study by addressing one of the most emblematic recreational and tourist sites in the city, which has not been the subject of research.

Keywords: Tourism – Maritime heritage - Mar del Plata – Port - Banquina de Pescadores

Introducción

El imaginario turístico nacional asocia a Mar del Plata con las actividades de sol y playa. Sin embargo, con el paso del tiempo, la ciudad incorporó nuevos atractivos y funciones que se complementaron con las originalmente desarrolladas en busca de diversificar la oferta y superar la estacionalidad (fuertemente concentrada en la temporada estival). Esto último, entre otras cosas, respondió a la necesidad de diferenciarse de otras localidades costeras bonaerenses que se comenzaron a consolidar desde mediados del siglo XX (Cacciutto, 2010, p. 2).

En un análisis de las posibilidades de Mar del Plata para superar la estacionalidad turística, Leiva (2004, p. 2) afirma que, entre otras cosas, se requiere el reconocimiento y valoración de los recursos culturales existentes y al mismo tiempo, la proyección de su máximo aprovechamiento. Es decir, se deben reconocer estructuras existentes, subutilizadas o degradadas y, a partir de la planificación, pensar en estrategias para potenciarlas e incorporarlas a la oferta turística. En este sentido, desde mediados de siglo XX el puerto de Mar del Plata, y específicamente la Banquina de Pescadores (BP), aun con sus cambios y continuidades, se constituyeron como espacios que despertaron interés turístico y recreativo tanto para los visitantes que llegan a la ciudad como para la población residente.

La BP, al menos desde finales de la década de los años cuarenta, comenzó a generar atracción turística y recreativa a partir de diversos factores que se conjugaron. Turistas y residentes se vieron atraídos por la posibilidad de acceder a la compra de pescado fresco; consumir gastronomía típica (productos de mar); adquirir productos regionales como conservas o pescado seco/salado; y contemplar embarcaciones y pescadores pioneros de la actividad pesquera de nuestro país. Estos atractivos tangibles e intangibles terminaron por posicionar al espacio dentro de la oferta local.

Bertolotti et al. (2004, p. 38), afirman que el paisaje del puerto de Mar del Plata debe ser entendido como un paisaje cultural, es decir, resultado de la relación entre un paisaje natural mediado por un grupo cultural y, al mismo tiempo, compuesto por elementos objetivos formales y subjetivos simbólicos. Entre los elementos objetivos formales o tangibles encontramos la dársena de amarre, las típicas embarcaciones de color naranja/amarillo, los locales comerciales del paseo, etc. Desde el punto de vista simbólico o intangible, aparece, por un lado, la gastronomía típica, apoyada en pescados y mariscos frescos y, por otro, la identidad del pescador local de ascendencia italiana, las artes de pesca auto-elaboradas y la transmisión del conocimiento de generación en generación.

De esta manera, la BP del puerto de Mar de Plata es portadora de un rico patrimonio tangible e intangible1 (Cacciutto, 2010, p. 8). La conjunción de lo tangible e intangible

1 La República Argentina adhirió a la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de UNESCO a partir de la Ley 26.118/2006.

vinculado a la pesca se puede resumir en lo que Carbonell denomina patrimonio marítimo. Es decir, el conjunto de elementos tangibles e intangibles vinculados a las actividades humanas que se relacionan con el medio ambiente y los recursos marinos, ya sea que se desarrollen en el pasado o en el presente (Carbonell, 2014, p. 289).

En este sentido, en las últimas décadas, en busca de complementar la preservación de los bienes materiales o tangibles, se han aunado esfuerzos desde organismos internacionales para la preservación del llamado patrimonio inmaterial o intangible (Sánchez Silva, 2020, p. 13). La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a partir del año 20032 destaca la importancia de salvaguardar este último entendiéndolo como:

> "***...los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana".*** (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2020, p. 5***).***

En relación a la BP y a sus inmediaciones, Lozato Giotart, (1990, p. 41) reconoce diferentes categorías para los sitios turísticos en función del papel que desarrollan. Para el caso analizado, a partir de la categorización del autor reconocemos un sitio-decorado urbano, es decir, un paisaje humano que ofrece a la vista una herencia histórica y tradicional muy significativa. En este caso, la contemplación de los modos de vida o de trabajo de las poblaciones o la posibilidad de degustar gastronomía o productos regionales, despertaron el interés tanto en turistas como en residentes locales. De esta manera, el patrimonio marítimo acumulado jugó un papel preponderante a la hora de posicionar a la BP como un atractivo turístico y recreativo de Mar del Plata. Sin embargo, desde las últimas décadas del siglo XX, distintos procesos han provocado que este espacio haya perdido una parte significativa de su importancia como destino turístico y recreativo de la ciudad y que su patrimonio marítimo (tanto tangible como intangible) se haya visto fuertemente descuidado.

En este contexto, desde los primeros años del siglo XXI, desde el Consorcio Portuario

2 En su 32da reunión celebrada en el año 2003, la UNESCO aprobó la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. https://ich.unesco.org/es/convenci%C3%B3n

Regional de Mar del Plata3 (CPRMdP), se han llevado a cabo acciones que buscan la activación del patrimonio marítimo local. En primera instancia a partir de la creación del Paseo Banquina de Pescadores (PBP) en el año 2003, y en el año 2021 a partir del lanzamiento de un Concurso Nacional de Ideas. Carbonell y Domènech (2017, p. 258-259) entienden a la activación patrimonial como las acciones llevadas a cabo para preservar la identidad y la singularidad de un lugar con el objetivo de recordar los orígenes de las comunidades para repensar el futuro. Al mismo tiempo, Pereira (2009, p. 32) señala que la activación patrimonial, entre otras finalidades, busca funcionar como un soporte para el turismo, apoyándose en la diversidad cultural para generar recursos para la comunidad. Este tipo de acciones de activación se enmarcan dentro de los Planes de Salvaguardia de Patrimonio Cultural Inmaterial, impulsados por la UNESCO que buscan la generación de medidas que garanticen la viabilidad de los activos culturales inmateriales a través de su revitalización (Chocano, 2020, p. 9).

En línea con los párrafos anteriores, el presente trabajo tiene como objetivo, por un lado, periodizar y analizar brevemente las diferentes etapas transitadas (en relación al uso turístico y recreativo) de la BP del puerto de Mar del Plata, y señalar los procesos que condicionaron o activaron su patrimonio marítimo. Por otro lado, a partir de la crítica situación que atraviesan las embarcaciones artesanales de la BP se ensayarán brevemente algunas propuestas y alternativas que podrían propiciar la activación patrimonial.

A partir de esto, el trabajo recorrerá las distintas etapas que atravesó la BP como sitio decorado urbano, a partir de abordarlo como un espacio geográfico histórica y socialmente construido. Este recorrido, se dividirá en las tres grandes etapas que se reconocen hasta el momento. A continuación y a partir de la amenaza que supone la constante disminución de lanchitas amarillas4 (LA) que se produce en la actualidad, se desarrollarán algunas posibles acciones de activación patrimonial que podrían llevarse a cabo para ponerlas a resguardo. Por último, se realizarán algunos comentarios finales y reflexiones.

De esta manera, el siguiente trabajo pretende constituir un primer paso para cubrir un área vacante de estudios. Esto es, abordar uno de los sitios recreativos y turísticos más emblemáticos de la ciudad de Mar del Plata como lo es la BP, portadora de un valorado patrimonio marítimo pero que, aun así, hasta nuestros días no ha sido objeto de investigaciones.

Para realizar el trabajo se combinarán diversas técnicas de investigación como: relevamiento bibliográfico, búsqueda en archivos periodísticos y del Museo del Hombre del Puerto Cleto Ciocchini, interpretación de fotografías, procesamiento de imágenes

3 Organismo encargado de la administración portuaria local creado en noviembre del año 2000

4 Embarcaciones que presentan un fuerte componente artesanal en sus artes de pesca, de entre 10 y 17 metros de eslora, que se ausentan de puerto aproximadamente 24 hs y traen sus capturas frescas. Conforman la flora pionera en la actividad pesquera nacional.

satelitales y entrevistas a informantes clave. Al mismo tiempo, la interpretación de los procesos estudiados se realizará a partir del entrecruzamiento entre las técnicas de investigación desplegadas y el andamiaje conceptual propuesto.

La construcción del espacio geográfico Banquina de Pescadores

Desde finales de la década de los años setenta y, con más fuerza a partir de los años ochenta, comenzaron a predominar en geografía estudios y análisis donde la categoría de espacio geográfico alcanzó un significado diferente a etapas anteriores. En este sentido, el espacio geográfico dejó de ser visto como un contenedor o reflejo de la sociedad para comenzar a ser entendido como un producto social, en donde sociedad y espacio, a partir de sus conflictos dialécticos se construyen y reconstruyen a lo largo del tiempo (Benedetti, 2017, p. 100).

Una de las principales referencias dentro de este enfoque fue la producción académica del geógrafo brasileño Milton Santos. En parte de su obra (1990; 1996; 1997), el autor reconoce que cualquier análisis espacial, necesariamente debe incluir la dimensión temporal, es decir, avanzar hacia un análisis espacio-temporal. El espacio geográfico, entendido como una instancia social no puede ser interpretado ajeno al tiempo social, puesto que como afirma Santos: ***"La reconstrucción de los sucesivos sistemas temporales y de los sistemas espaciales sucesivos es un dato fundamental cuando se busca una explicación para las situaciones actuales" (***1990, p. 225***).***

A partir de esto, emerge la necesidad de realizar una periodización que rescate los distintos momentos históricos que atraviesan los espacios geográficos. En dichos períodos, el espacio aparecerá configurado a partir del valor que adquieran las distintas variables que lo componen en ese momento en particular. Dicho de otra forma, los distintos períodos van a mostrar una particular configuración de los objetos y acciones que se encuentran inmersos allí. Benseny (2011) resalta que para cada momento histórico resulta fundamental la identificación de los actores sociales y de las técnicas de producción involucradas. De esta manera, la autora propone estudiar el "***tiempo dentro del tiempo***", es decir, reconocer las existencias que permanecen, las que cambian y las que surgen, donde unas y otras se influyen mutuamente y contribuyen a la reproducción de la totalidad. La falta de armonía en el sistema de objetos y acciones, es decir, los quiebres o rupturas producen una falla en la organización y darán pie al siguiente momento histórico (Benseny, 2011, p. 88).

A partir del esquema conceptual propuesto, entendemos que la BP, en relación al uso turístico y recreativo, atravesó distintos períodos que cargaron de diferentes significados las variables que la conforman. Desde mediados del siglo XX hasta nuestros días, este espacio sufrió transformaciones tanto en los objetos que lo componen, así como también en el sistema de acciones que le dan vida. De esta manera, reconocemos tres momentos o fases de su evolución como sitio decorado urbano.

En primer lugar, una etapa inicial, desde fines de la década de los años cuarenta a principios de la década de los años ochenta, donde el espacio cobra popularidad entre turistas y residentes que se acercaban en busca de acceder a pescado fresco, consumir gastronomía típica en cantinas y restaurantes y contemplar el paisaje conformado principalmente por el muelle, las LA y los pescadores, es decir, la etapa donde se consolida su patrimonio marítimo. Una segunda etapa que se va a extender desde principios de la década de los años ochenta y los primeros años del siglo XXI, donde a partir de decisiones gubernamentales (muchas de ellas surgidas en gobiernos de facto), se transforma considerablemente, se restringe y/o delimita el tránsito de los visitantes y la oferta comercial gastronómica, es decir, se resiente su patrimonio marítimo. Por último, una tercera etapa que comienza desde los primeros años del siglo XXI donde desde la administración portuaria regional se propone recuperar la dimensión turística de la BP y se crea un paseo peatonal y comercial en donde los visitantes y residentes pueden recorrer y acceder a productos locales (pescado fresco, enlatados/conservas y recuerdos típicos) de manera más ordenada y planificada respecto a las etapas anteriores, es decir, se intenta una activación patrimonial de la BP.

Etapa Inicial. El surgimiento de un sitio-decorado urbano y la conformación del patrimonio marítimo.

Para comprender la construcción social de la BP y su desarrollo como sitio decorado urbano (Lozato Giotart, 1990, p. 41) es necesario dar un paso hacia atrás en el tiempo y mencionar algunas particularidades de su génesis.

Hacia fines del siglo XIX, Mar del Plata comenzaba a contar con un incipiente grupo de pescadores que se aventuraban al mar principalmente desde la Playa Bristol. En su mayoría se trataba de inmigrantes de origen italiano (predominantemente del sur) que, en el contexto de las grandes migraciones de ultramar, comenzaban a llegar a la ciudad, impulsados por las posibilidades que emergían de su vertiginoso crecimiento (Favero, 2021 p. 188). Cabe aclarar que tanto las embarcaciones como las técnicas de producción utilizadas eran muy rudimentarias y obtenían capturas que principalmente eran absorbidas por el consumo local, principalmente concentrado durante la temporada estival (Mateo, 2015, p. 110).

Las primeras décadas del siglo XX mostraron cómo el turismo y la pesca crecían y se desarrollaban en el área urbana fundacional. Esto provocó que la convivencia en el espacio, fundamentalmente sobre los alrededores de la Playa Bristol se complejizara cada vez más, sobre todo por el malestar que acusaban los sectores aristocráticos que veraneaban allí. Esta situación dio pie a que desde el Estado se impulsaran sucesivos intentos de traslado de los pescadores, hacia áreas que no interfirieran con el desarrollo turístico proyectado (Portela, 2016, p. 20). Desde los sectores de poder, principalmente se manifestaban motivos de seguridad e higiene y de disponibilidad de lugar. La construcción del Puerto de Mar del Plata al sur de la ciudad, significó la

posibilidad para ubicarlos definitivamente en un muelle preparado para tal fin y, al mismo tiempo, liberar la Playa Bristol al uso exclusivamente turístico y recreativo de los sectores de poder.

Para el año 1917, la inauguración de la primera dársena del puerto de Mar del Plata, a posteriori conocida como Banquina de Pescadores, permitió que se trasladaran buena parte de las más de 100 lanchas que para ese momento desarrollaban la actividad pesquera. Al mismo tiempo, muchas familias incluso mudaron su vivienda a la zona aledaña al muelle, lo cual ofició como un punto de partida para la conformación del barrio del puerto o Pueblo de pescadores (Favero, 2021, p. 187; Portela, 2016, p. 70).

De esta manera, sobre todo a partir de la década de los años veinte, la BP se consolidó como un espacio fundamental para el desarrollo de las tareas productivas para un número creciente de marinos (ver imagen N°1). En ese lugar, no solo disponían de un muelle para atracar sus embarcaciones, sino que también podían desarrollar todas las tareas que giran en torno a la captura (preparación de artes de pesca, reparación de las embarcaciones, transmisión de saberes, cocción de los mariscos, etc.). Así, aun antes del crecimiento que va a sufrir la actividad en la década de los años cuarenta y que Mateo (2015, p. 132) denomina "fiebre del tiburón", la BP se había constituido como un espacio muy significativo para la comunidad pesquera local e incipientemente para el resto de la urbe.

Imagen N°1. Fotografía área de "Banquina de Pescadores", década de los años veinte.

Fuente: archivo Museo del Hombre y el Mar "Cleto Ciocchini".

Con el correr de las décadas y de la mano del crecimiento pesquero, la BP incorporó a sus labores productivas una creciente actividad comercial, sobre todo vinculada con

la venta directa al público de: pescado fresco, "en mostrador"5 y en conserva. Estas tareas comenzaron a ser desarrolladas, en gran medida por familias que mantenían una estrecha relación con la pesca de captura, es decir, que en principio apareció como un complemento de sus ingresos.

La gran concentración de pescadores que operaban desde BP, las actividades que se incorporaban y la consolidación del turismo masivo en la ciudad (fenómeno que comienza a ganar terreno a partir de la década de los años treinta), produjeron que cada vez más visitantes (turistas y residentes) se acercaran al espacio. Por un lado, atraídos por la posibilidad de contemplar las labores típicas, en especial de los tripulantes de las LA. Por otro lado, a partir de la posibilidad de comprar pescado fresco, consumir platos tradicionales, conservas u otro tipo de productos relacionados con la pesca. Una contribución importante en el desarrollo de estas funciones fue la llegada de la Fiesta de los Pescadores. Este evento cultural (étnico y religioso), comenzó a incorporar la visita y a desarrollar actividades tradicionales en la BP desde los años 40 (Favero, 2021, p. 193). Es decir, a partir de las funciones que comienzan a desarrollarse, turistas y visitantes locales comienzan a reconocer un patrimonio marítimo que crecía y se consolidaba.

Imagen N°2. Fiesta de los Pescadores realizada en Banquina de Pescadores, década de los años cuarenta.

Fuente: http://fotosviejasdemardelplata.blogspot.com/2016/05/fiesta-nacional-de-los-pescadores.html

5 De esta forma era comúnmente conocida la venta de pescado o mariscos cocidos sin servicio de mesa, es decir, que se retiraba en mostrador y se consumía fuera del establecimiento.

En relación al atractivo que provocaba la BP sobre los visitantes, José6, pescador jubilado (activo entre 1965 y 2016), nos cuenta cómo veían la llegada de turistas:

> ...El puerto siempre fue una postal. A la gente le atraía entender el porqué de las cosas. ¿Cómo era una lancha? ¿Cómo era la gente? Había gente que llegaba del interior del país y se pensaba que los pescadores éramos otro tipo de cristianos, que teníamos tres ojos...Venían a ver cómo se trabajaba, era un ***laburo*** bruto, decían que todos éramos brutos."

La actividad comercial vinculada al turismo y la recreación principalmente era realizada en pescaderías, cantinas y, en algunos casos, restaurantes que espontáneamente se localizaron en las inmediaciones del muelle. Poco a poco, la comunidad pesquera comenzó a ver en la llegada de turistas y residentes locales una posibilidad económica complementaria a la extractiva. El paso de los años, terminó por transformar algunos de estos incipientes emprendimientos en locales gastronómicos de gran renombre nacional (entre los que se destacan Chichilo7, Minipez8 y El Viejo Pop9). Estos locales, hasta los primeros años de la década de los años ochenta, no sólo atendieron gran parte de la demanda gastronómica ictícola en las adyacencias de la BP, sino que junto a las lanchas amarillas y los pescadores conformaron el principal patrimonio marítimo del país y una de las postales más emblemáticas de Mar del Plata.

Imagen N°3. Visitantes y turistas en Banquina de Pescadores, año 1954.

Fuente: archivo Museo del Hombre y el Mar "Cleto Ciocchini".

6 Entrevista realizada el 12 de marzo de 2022.

7 https://www.facebook.com/chichilo

8 http://www.minipez.com.ar/fiestas/

9 https://www.facebook.com/elviejopopmardelplata/

La configuración de objetos y acciones resultantes terminó por conformar un espacio que, originalmente pensado como muelle pesquero, de manera espontánea y con el paso de los años, desarrolló un potencial turístico y recreativo muy significativo vinculado a lo gastronómico, cultural y paisajístico. En la dársena y su área adyacente, se produjo una particular configuración espacial, en donde la actividad pesquera, representada en gran medida por las LA y sus tripulantes, se entrelazó con turistas y residentes. Estos últimos acudían allí no solo en búsqueda de pescado fresco o conservas sino también con el fin de conocer el patrimonio tangible e intangible que portaban aquellos italianos, sus descendientes y las primeras familias que se instalaron en el área portuaria de la ciudad.

Segunda etapa. Del esplendor al ostracismo turístico de la Banquina de Pescadores.

La llegada del gobierno cívico-militar, a partir de 1976, y los gobiernos democráticos posteriores impulsaron políticas que provocaron un gran impacto para el patrimonio marítimo, especialmente el tangible, de la BP y para los actores sociales involucrados en las tareas turísticas y recreativas. Entre los principales cambios que se produjeron se destacan: el traslado de la actividad comercial/gastronómica hacia el borde exterior del área portuaria y la construcción del Mercado Nacional de Concentración Pesquera (en adelante MNCP). En materia turística y recreativa, estas transformaciones significaron un golpe al ímpetu que había caracterizado a este espacio en décadas anteriores y, al mismo tiempo, lo llevaron al ostracismo y a cercenar una parte importante del patrimonio tangible construido en las décadas anteriores.

En relación al primero de los cambios, el gobierno dictatorial exigió a los propietarios de los locales gastronómicos que se habían desarrollado en las décadas anteriores en la BP y que aportaban con sus cantinas y restaurantes una buena parte del patrimonio tangible del sitio, que debían abandonarlo debido a que las prioridades en el puerto local pasaban a ser las actividades operativas y productivas10.

Según nos comenta la Sra. María del Carmen11 (presidenta de la Cámara de Permisionarios del Centro Comercial del Puerto de Mar del Plata y titular del restaurante "Minipez"):

> "...En el año 1976 nos llama el Capitán de Puerto, (en reunión con los titulares de

10 Es necesario aclarar que a fines de los años ´70 la actividad pesquera argentina atravesaba notorias transformaciones que serían transcendentales en su desarrollo posterior. Para este momento la configuración pesquera asentada en el puerto de Mar del Plata comenzaba a estar vinculada a la gran empresa exportadora (en muchos casos a partir de empresas mixtas de capital nacional y extranjero). La incorporación de buques fresqueros de altura y factoría/congeladores crecía, lo cual demandaba espacio operativo. Al mismo tiempo, en el contexto de un gobierno cívico-militar, la ocupación y control de áreas portuarias tenía una gran importancia estratégica.

11 Entrevista realizada el día 11 de marzo de 2022.

> locales gastronómicos que se ubicaban en la BP) y nos dice que nos teníamos que ir, que no había lugar para nosotros en el puerto. Nos informó que el puerto iba a ser eminentemente operativo y productivo, los gastronómicos no teníamos lugar. En esa época no había juez... no había recurso de amparo, nada que se pudiera hacer ..."

De esta manera, las funciones comerciales y gastronómicas no tenían cabida en el modelo de puerto buscado por el gobierno dictatorial. Si bien no se impedía que los visitantes accedieran a la BP, quedaban descartadas la venta directa de pescado al público y la oferta gastronómica típica. Esta situación dejaba afuera a dos de los principales atractivos turísticos y recreativos del lugar, con el consiguiente impacto patrimonial.

La alternativa para estas tareas fue el traslado hacia el actual Centro Comercial del Puerto de Mar del Plata (CCPM)12, iniciativa que en principio fue rechazada por los comerciantes debido a que significaba un alejamiento de la BP, área turística principal:

> "... finalmente, cuando el proceso era inevitable le pedimos a esta gente que nos diera un lugar... nos mandaron lo más lejos que pudieron, al borde exterior, de ahí te caes del puerto. Imaginate, no queríamos trasladarnos..."

Los años que transcurrieron entre el anuncio de traslado y 1983 fueron de mucha tensión. A pesar del avance del proyecto del nuevo centro comercial, los comerciantes se mostraban reticentes a abandonar el emblemático espacio (ver imagen N°4). A partir de 1979, comenzaron a producirse los desalojos y posteriores demoliciones. Nos comenta María del Carmen que el restaurante "***La Banquina***" (el más próximo al espejo de agua), fue el primero en ser desalojado y demolido:

> "Vinieron y lo tiraron abajo con todo adentro para disciplinarnos. Luego le tocó al Sr. a don Antonio Di Leva (propietario de Chichilo), con la gente comiendo adentro lo clausuraron y lo tiraron abajo... Ahí nos convencimos de que teníamos que irnos. Empezamos a construir en el centro comercial...Quedó gente en el camino, algunos gastronómicos no pudieron llegar al Centro Comercial. Para la temporada de 1983 ya estábamos trabajando en el nuevo espacio".

De esta manera, uno de los procesos de transformación territorial más notorios del espacio estudiado y que hoy en día aparece como una marca significativa del puerto de Mar del Plata, se produjo de manera intempestiva y no consensuada entre los distintos actores sociales involucrados. La liberación de áreas en la proximidad

12 Ubicado en la intersección de Avda. De los Trabajadores y Av. De los Pescadores.

del muelle fundacional, arrastró a uno de los atractivos más emblemáticos de la BP. Queda claro que entre las acciones que se impusieron en esta etapa, no se encontraban las relacionadas con la actividad turística y recreativa. Esta situación provocó una modificación acentuada en los objetos que contenía el espacio estudiado, es este caso, la demolición y mudanza de las típicas cantinas gastronómicas y la creación de un centro comercial en el borde exterior del puerto, alejado de la BP.

Imagen N°4. Pescadería y Cantina "Minipez", (izquierda última temporada antes del traslado, Semana Santa de 1983; derecha, ubicación actual en CCPM).

Fuente: fotografía izquierda archivo Sra. María del Carmen; fotografía derecha, archivo personal.

Por otro lado, el segundo cambio significativo que atraviesa el espacio en este período se vincula con la construcción del MNCP13, organismo que operó entre el año 1980 y 1991. El rol que tuvo, como ente regulador, se vinculó con la centralización de la compra/venta de las capturas pesqueras frescas que llegaban a la terminal local. Antes de su puesta en marcha, las ventas eran realizadas directamente en el muelle entre los pescadores, consignatarios e interesados en las capturas (Mateo, 2015, p. 200).

13 Construido en la intersección de las calles Mariluz 2 y Marlín.

Imagen N°5. Vista aérea del Mercado Concentrador Pesquero de Mar del Plata.

Fuente: archivo Biblioteca del INIDEP.

La creación del organismo, pensado originalmente para abaratar los productos pesqueros y promover el abastecimiento del mercado interno, provocó una fuerte transformación espacial de la BP. El traslado de cantinas y restaurantes al centro comercial, despejó grandes áreas y permitió la construcción y operatoria del MNCP (ver imagen N°5 y 6). Se trataba de un gran galpón por donde circulaban todas las descargas frescas que llegaban a los muelles locales. La infraestructura construida, sumada a los flujos de circulación que implicó, limitó el acceso de turistas y visitantes a la BP. Así, en lugar de considerar la realización de obras que potenciaran el perfil turístico del sitio decorado urbano o, al menos contemplaran la existencia de la actividad, se cercenó una porción significativa del patrimonio marítimo.

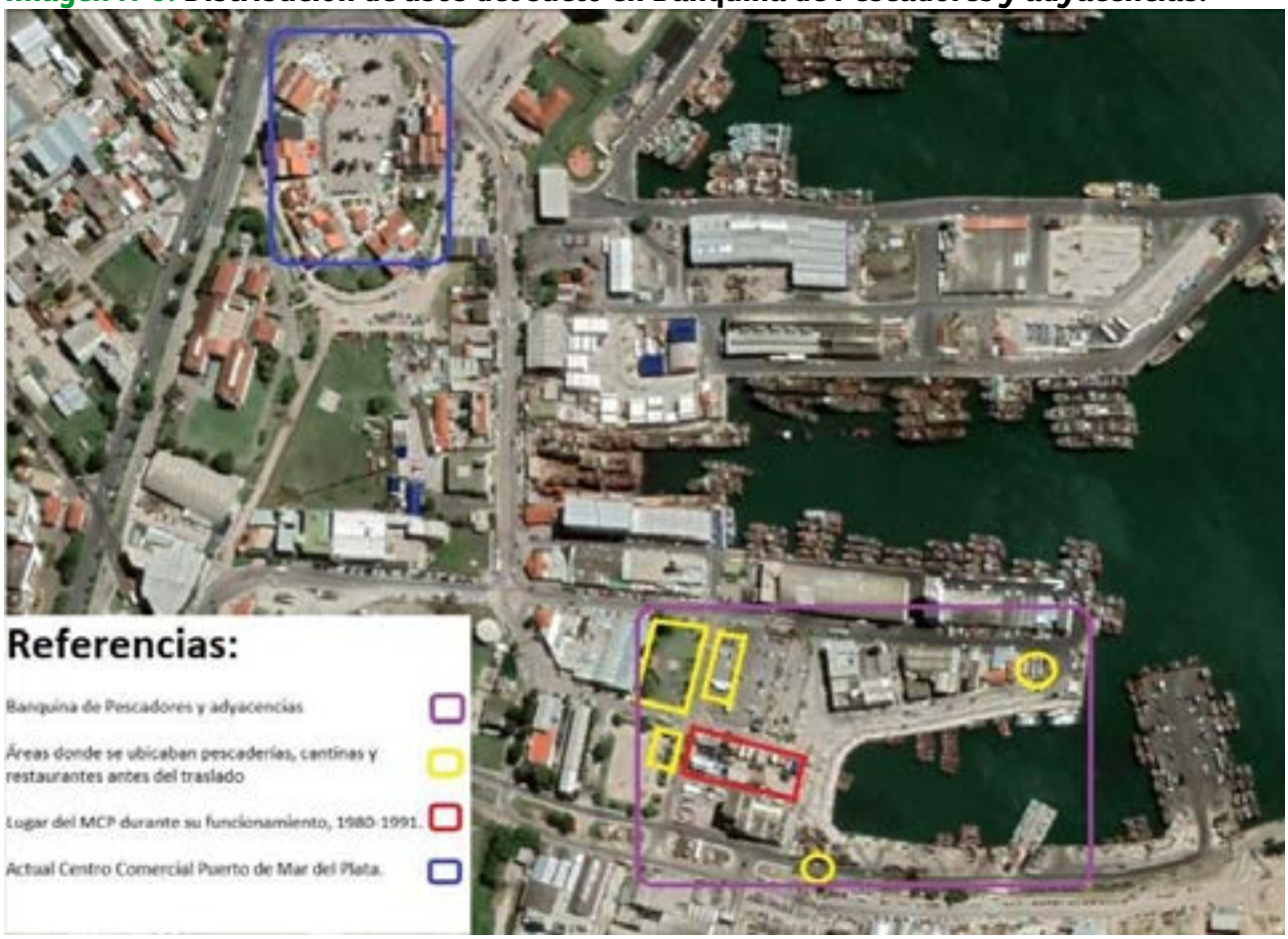
En el año 1991, en el contexto de políticas de reforma estructural del Estado argentino impulsadas por el gobierno del presidente Carlos Menem, se decreta el cierre del MNCP y el área queda inutilizado por casi diez años (finalmente fue demolido entre los años 2000 y 2002). A pesar de este cambio, en los siguientes diez años no se pensaron políticas de aprovechamiento del espacio para nuevos usos. Es decir, hasta el fin de esta segunda etapa no se potenció el rol productivo como originalmente se planteó, ni se consideró la activación patrimonial de la BP.

En este sentido, Ángel14 (propietario de una embarcación de excursiones marítimas e hijo de un patrón de lancha amarilla) nos comenta:

14 Entrevista realizada el día 12 de Julio de 2021.

> "...era un quilombo total, la gente entraba por todos lados. Para nosotros era mejor porque la gente estacionaba muy cerca de los barcos, nos llegaban al pie. No había control, la gente que venía a pasear se mezclaba con las actividades productivas. Empezó a cambiar a fines de 2002 o 2003, se ordena a partir del nuevo paseo."

Imagen N°6. Distribución de usos del suelo en Banquina de Pescadores y adyacencias.



Fuente: elaboración personal a partir de los testimonios recogidos en las entrevistas realizadas para el presente trabajo.

De esta manera, en toda esta etapa no se desarrolla una política clara de ordenación turística de la BP, ni de acciones de activación patrimonial. Si bien la actividad continuaba desarrollándose, lo hacía de manera anárquica, sin ningún plan ordenara y encauzara la compleja relación entre pesca y turismo. Entre los primeros años desde el comienzo de la década de los años ochenta y primeros años del siglo XXI, la BP atravesó un período de ostracismo donde una parte importante de su patrimonio marítimo, las típicas cantinas y restaurantes de comida típica, fue escindido de este sitio a partir de decisiones gubernamentales.

Tercera etapa. Creación del "Paseo Banquina de Pescadores" y llamado a Concurso Nacional de Ideas como estrategias de activación patrimonial.

La necesidad de ordenamiento territorial (desarrollada en el apartado anterior), el cumplimiento de estándares de seguridad portuaria (particularmente el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias15) y un interés creciente por darle impulso a la actividad turística y recreativa en la BP, llevó a que en el año 2005 el recientemente creado CPRMdP, realizará una puesta en valor del sitio y formalmente inaugurara el Paseo Banquina de Pescadores. Esta iniciativa de activación patrimonial produjo un contrapunto respecto a las etapas anteriormente desarrolladas. Si bien en la práctica, las funciones turísticas y recreativas se llevaban a cabo desde mediados del siglo XX, su impulso no había sido producto de la planificación, sino que se había dado con un alto grado de espontaneidad. La realización de estas tareas, muchas veces contrapuestas con el uso del suelo que conlleva la pesca, producían situaciones de incompatibilidad, resultado de la heterogeneidad entre una y otra.

Sin una planificación y ordenamiento claro, el uso pesquero y el turístico-recreativo tuvieron constantes fricciones producto de las dificultades que se generaba para los pescadores realizar sus tareas entre medio de visitantes Al mismo tiempo, el ordenamiento tendría su costado provechoso ya que permitió desarrollar las actividades contemplativas y comerciales de manera más ordenada y a una distancia segura.

Ángel, nos comenta:

> "Antes venía mucha gente, pero era complicado, las lanchas realizaban sus labores entre los turistas. Te pegaban con los cajones vacíos cuando los descargaban o la gente se entrometía en sus tareas... Yo creo que la idea del paseo terminó siendo buena".

En la misma línea, José, desde la mirada del pescador, afirma:

> "...el turista en un momento era un estorbo para el pescador. Por eso se propuso que solo caminen por la segunda andana de la banquina ...vos estabas tirando los cajones a tierra y ellos se te metían en el medio... Era medio molesto, cuando estabas arreglando la red venían a sacar pescaditos o estrellitas de mar. Yo tenía que terminar de descargar, arreglar la red, ir a mi casa y a las 3 horas volver para salir. El turista estaba de paseo. A mí me molestaba y creo que fue bienvenida la iniciativa de separar..."

15 Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias, puesto en vigor por Prefectura Naval Argentina mediante la disposición N° 21/2003.

En la imagen N°7 se pueden observar los distintos usos del suelo que se establecieron a partir de la inauguración del PBP, donde se separan las funciones productivas de las turísticas y recreativas. Así, se diferenciaron distintas áreas, cada una con un propósito particular: un gran playón (donde se ubicaba el MNCP) destinado a la actividad comercial (locales de recuerdos, pescaderías, pequeños restaurantes, baños públicos, etc.); un circuito para visitantes de aproximadamente 300 mts. donde se recorre el área comercial y el muelle propiamente dicho; áreas de estacionamiento y; el área reservada a tareas operativas propias de la flota y de sus trabajadores. En esta línea, Benseny (2006, p. 104), afirma que las infraestructuras en un espacio litoral se vuelven fundamentales en el sentido de poder generar o mantener la demanda turística. El equipamiento y la infraestructura resultan necesarios para asegurar la accesibilidad y el atractivo del sitio.

La construcción de un paseo comercial provisto de servicios básicos y la delimitación de los distintos usos en la ochava resultaron fundamentales en la ordenación del PBP al posibilitar una relación mucho más armónica entre pescadores y visitantes. Entre las obras realizadas y los elementos más destacados que se incorporaron al espacio aparecen: la reparación de la banquina, carteles de señalización y advertencias de peligro, asientos, muestras de anclas, timones y otros elementos que hacen a la navegación, artes de pesca decorativas, escaleras y rampas para mejorar acceso y servicio de sanitarios.

Imagen N°7. Paseo Banquina de Pescadores y los usos del suelo.

Fuente: elaboración personal en base a Google Earth Pro.

De esta manera, desde los sectores destinados a los visitantes, se pueden observar las distintas tareas propias de la actividad y, en algunas ocasiones, Lobos Marinos (***Otaria flavescens***) que forman parte de la colonia local ubicada actualmente sobre la escollera Sur.

Los poco más de 15 años desde que formalmente fuera creado el paseo han provocado en palabras de Ángel:

> "...que la llegada de los turistas sea mucho más ordenada... Antes estaba todo abierto, los turistas llegaban hasta la banquina con sus autos, entraba y salía gente todo el tiempo. Hoy la gente ingresa por la parte comercial, circula por la ochava que les corresponde, de una punta a la otra y se retira de manera ordenada".

En el mismo sentido, las mejoras en el área comercial del paseo significaron la creación y consolidación de un centro de compras en las adyacencias del muelle, donde turistas y residentes pueden acceder a: artesanías y tienda de recuerdos; productos enlatados, salados y ahumados; pescaderías que ofrecen la "pesca del día"; excursiones marítimas por la costa y locales de comida rápida.

De esta manera, la inauguración del paseo en 2005 contribuyó a recuperar parte del brillo de uno de los circuitos más visitados de la ciudad, que, si bien tiene sus momentos más concurridos en los meses estivales y en Semana Santa, no deja de ser una opción para turistas y residentes durante todo el año. Es decir, a principios del siglo XXI la BP atravesó un proceso de ordenamiento territorial en donde se produjo una renovación de los objetos que la componen. Las fuerzas sociales que impulsan el desarrollo de la actividad turística y recreativa, estaban ahí, a la espera de decisiones gubernamentales que la consideraran dinamizadora del espacio geográfico y que se encauzaran en pos de recuperar parte del patrimonio marítimo local.

Imagen N°8. Locales comerciales en el "Paseo Banquina de Pescadores".

Fuente: https://puntomardelplata.com/ver-lugar-en-mar-del-plata.asp?lugar=puerto-de-mar-de-plata&codigo=24

A casi veinte años de la creación del PBP, resulta necesario repensar este sitio-decorado urbano, para reconocer sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades. Las demandas sociales sobre el espacio cambian, así como también el patrimonio marítimo sufre alteraciones. En este sentido, cobra relevancia los intentos de repensar la BP en busca de potenciar sus posibilidades y mantener su atractivo tanto para los turistas que arriban a la ciudad como para la población local.

Mientras se desarrolla el presente artículo, las autoridades portuarias han abierto un "Concurso Nacional de Ideas Reordenamiento y refuncionalización del frente turístico de la banquina de los pescadores, Mar del Plata16" que busca el reordenamiento y la re-funcionalización de este espacio y su área de influencia. De esta manera, esta tercera etapa probablemente vaya a ser un punto de partida para las futuras intervenciones y acciones de activación patrimonial.

Estrategias de activación patrimonial para las Lanchitas Amarillas

Uno de los componentes más significativos que conforman el patrimonio tangible e intangible de la BP lo constituyen las LA, los pescadores y sus artes de pesca transmitidas de generación en generación. Si bien se trata de la flota que dio origen a la pesca en el puerto local, en las últimas décadas enfrenta un marcado proceso de reducción en la cantidad de embarcaciones que permanecen activas17. Para comienzos de la década de los años 70 existían aproximadamente 200 en Mar del Plata (Mateo, 2015). Dos décadas después, este grupo de embarcaciones estaba compuesto por 100 unidades, de las que hace diez años se encontraban operativas cerca de 30 (La Capital, 27/03/2011)18. Para el año 2018 las embarcaciones en funcionales llegaban a 18 (Revista Puerto, 9/7/2018)19.

La continua reducción de la flota hace cada vez más cercana la posibilidad de que en pocos años se pierda gran parte de este patrimonio marítimo tangible (lanchas y artes de pesca característicos) e intangible (conocimientos pesqueros seculares, transmisión del oficio entre generaciones, expertiz sobre la costa local, etc.), propio de la pesca marítima argentina. Esta situación trasladaría impactos económicos en la actividad turística y recreativa de la BP. Más allá de que el visitante tendrá otros atractivos (consumo de gastronomía, compra de artesanías y productos regionales,

16https://socearq.org/2021/12/16/concurso-nacional-de-ideas-reordenamiento-y-refuncionalizacion-del-frente-turistico-de-la-banquina-de-los-pescadores-mar-del-plata/

17 Entre otros factores vinculados es necesario mencionar: predominio de un modelo pesquero más vertical y concentrado; competencia por recursos con otras flotas de mayor porte y tecnología; transferencias de permisos de pesca a nuevas y más grandes embarcaciones; discontinuidad en la transmisión del oficio; etc.

18 http://www.lacapitalmdp.com/noticias/La-Ciudad/2011/03/28/177658.htm

19 https://revistapuerto.com.ar/2018/07/la-banquina-que-se-evapora/

excursiones marítimas, avistaje de fauna, etc.), la desaparición de estas embarcaciones y sus pescadores significaría la pérdida de uno de los paisajes más buscados y seguramente desembocará en una afluencia menor. En este sentido, Benseny (2006, p. 112), resalta que la dinámica y la evolución de un espacio turístico está condicionada por factores territoriales económicos y sociales. En el caso analizado, la paulatina desaparición de LA, puede condicionar el futuro del sitio lo cual vuelve necesario el diseño de acciones de activación patrimonial.

A partir de esto, resulta fundamental que se piensen alternativas para que esta flota no desaparezca. Por un lado, desde el punto de vista operativo y teniendo en cuenta el papel que jugaron en la génesis de la pesca y su aporte al desarrollo del turismo en la BP, desde los distintos organismos que se encargan de la administración y gestión pesquera se podrían impulsar esquemas de subsidios y ayudas para sostener a las embarcaciones que quedan activas (por ejemplo, subsidios al gasoil o disminución de costos operativos como el de uso de puerto o la reducción de cargas social e impositiva).

Imagen N°9. Lanchitas amarillas en Banquina de Pescadores.

Fuente: https://elretratodehoy.com.ar/2020/11/04/la-agonia-de-las-lanchas-amarillas/

Por otro lado, desde el punto de vista de los actores sociales que se encargan de la planificación turística, se podrían poner en marcha iniciativas que apunten a conservar algunas de las embarcaciones junto a sus clásicos artes de pesca. Estos elementos pueden ser puestos en exhibición en algunos de los espacios disponibles de la BP como una muestra del patrimonio marítimo local.

Al mismo tiempo y sin perder de vista las distancias geográficas, pueden considerarse experiencias de activación patrimonial puestas en práctica en otras latitudes, en donde a partir de la disminución de las flotas artesanales, se repensó el vínculo con las actividades turísticas y recreativas. Por ejemplo, en Cataluña, España con el objetivo de revitalizar las embarcaciones artesanales se pusieron en marcha iniciativas donde los pescadores artesanales realizan salidas de pesca junto a los turistas o visitantes. Esto se ha denominado "***pesca turismo***". Esta práctica se basa en ofrecer al visitante un día de pesca en embarcaciones artesanales lo cual permite

conocer el oficio de pescador, entrar en contacto con sus costumbres y también degustar de platos típicos a partir de las capturas obtenidas (Carbonell, 2020, p. 10). Esta alternativa podría funcionar como un paliativo para sostener a las LA en la BP y de esta forma conservar la postal tan preciada ya sea a partir de realizar paseos por la costa o jornadas de pesca.

En cualquier caso, poner en práctica este tipo de iniciativas requerirá un profundo consenso entre los actores sociales intervinientes (Prefectura Naval Argentina, pescadores, embarcaciones de paseo y pesca deportiva que actualmente desarrollan actividades similares, CPRMdP, etc.) y estudios que comprueben la factibilidad financiera y rentabilidad económica de la iniciativa.

Consideraciones finales

El trascurrir del siglo XX consolidó a Mar del Plata como la más visitada de Argentina, con una marcada impronta estival. Al mismo tiempo, el puerto local y su comunidad se posicionaron como uno de sus principales atractivos (por fuera de la clásica oferta de sol y playa) a partir de un rico patrimonio marítimo que ofrece a partir de: entrar en contacto con la comunidad pesquera precursora de la actividad, sus costumbres y tradiciones; consumir gastronomía típica, principalmente pescados y mariscos del mar argentino; comprar productos regionales y conservas, elaborados en la ciudad y; acceder a pescado fresco.

La Banquina de Pescadores, constituida como un paisaje cultural (Bertolotti, et al, 2004), fue durante buena parte del siglo XX, el principal lugar donde se desarrollaban las funciones turísticas en el puerto marplatense. A partir del patrimonio tangible e intangible que posee, durante la segunda mitad del siglo XX se consolidó lo que Lozato Giotart (1990, p. 41) denomina un sitio-decorado urbano, es decir, un espacio con un paisaje cultural y patrimonial muy atractivo que ha complementado la oferta turística local y, de alguna manera, también ha contribuido a su desestacionalización.

En la BP, las fuerzas sociales que entraron en pugna y los objetos intervinientes configuraron distintas etapas o períodos que tienen rasgos particulares. Desde finales de la década de los años cuarenta hasta los inicios de la década de los años ochenta, se produjo el crecimiento y la consolidación del sitio donde las atracciones giraban en torno a: la contemplación de las embarcaciones y las tareas que realizaban los pescadores, la compra directa de pescado fresco y conservas y, el consumo de platos típicos. Estas dos últimas realizadas en pescaderías, cantinas típicas y restaurantes que funcionaban en el lugar o a pocos metros. La etapa constituye el momento de mayor afluencia de visitantes, en concordancia con el esplendor del turismo social u obrero en la ciudad (Pastoriza, 2008).

La llegada de la dictadura cívico-militar y de los siguientes gobiernos democráticos, inaugura una etapa de declive de la actividad turística y recreativa y de cercenamiento sobre su patrimonio marítimo, producido principalmente por el desalojo y traslado de los locales vinculados a la gastronomía y venta de pescado fresco. Las áreas ganadas

fueron ocupados por tareas que no se vinculaban con lo turístico y/o recreativo, como por ejemplo la construcción del MNCP. De esta manera, el ímpetu turístico y el patrimonio marítimo se vieron diezmados hasta los primeros años del siglo XXI.

A principios del siglo XXI, la necesidad de ordenamiento territorial, requerimientos de seguridad portuaria más rigurosos, y el interés de llevar a cabo acciones de activación patrimonial (sobre todo a partir de la creación del CPRMdP), se inaugura el PBP. Entre otras cosas se buscó delimitar los usos del suelo para las distintas actividades, así como también ofrecer mayores comodidades tanto a visitantes como a los trabajadores del sector pesquero. La creación de este paseo aparece como el primer proyecto de planificación turística en la BP. A casi dos décadas de su creación, desde el CPRMdP se ha lanzado un Concurso Nacional de Ideas para repensar la BP y acondicionarla a las demandas actuales.

Más allá de los avances que produjo la creación del PBP en relación al manejo del turismo, el patrimonio marítimo local presenta una amenaza latente que con el paso de los años se hace cada vez más evidente. Nos referimos a la paulatina reducción del número de LA que amarra en BP. Estas embarcaciones junto a sus trabajadores y artes de pesca, conforman en buena medida el patrimonio marítimo más reconocido de nuestra ciudad y de la pesca nacional.

En este contexto, resulta imperioso poner en práctica alternativas que busquen la activación patrimonial de estas embarcaciones. Su desaparición provocaría un empobrecimiento del paisaje que seguramente desembocaría en una pérdida de interés de los visitantes. La reconversión de embarcaciones pesqueras artesanales hacia el turismo (ensayada en otras latitudes), puede ser una alternativa no solo económica para sus tripulantes sino también una estrategia interesante para conservar el patrimonio tangible e intangible. Por otro lado, también aparece la posibilidad de recuperar alguna embarcación y sus artes de pesca para convertirla en museo.

De esta manera, como planeta Leiva (2004, p. 2) no alcanza con el reconocimiento y la valoración de los recursos culturales existentes, sino que es necesario pensar, cómo a partir de la planificación sacar su máximo aprovechamiento. En este punto, las acciones de patrimonialización que se asuman en los próximos años y que se han cristalizado a partir del Concurso Nacional de Ideas, permitirán develar si lo que se busca es la continuidad de las lanchitas amarillas y sus pescadores o si solo busca la salvaguarda de algunos componentes del patrimonio marítimo como estrategia para sostener la actividad turística. Este interrogante seguramente se constituya como un buen disparador de cara a futuras investigaciones.

Bibliografía

Benedetti, A. (2017). ***Epistemología de la Geografía Contemporánea***. Bernal, Argentina: Editorial Universidad Virtual de Quilmes.

Benseny, G. (2006). El espacio turístico litoral. Revista Aportes y Transferencias. ***Tiempo Libre Turismo y Recreación***, ***volumen (2)***, 102-122.

Benseny, G. (2011). ***La zona costera como escenario turístico. Transformaciones territoriales en la costa atlántica bonaerense, Villa Gesell (Argentina)***. (tesis doctoral). Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

Bertolotti, M. I; Bertoni, M.; Errazti, E.; Foutel, M.; Gnecco, M.; Lasta, C. & Pagani, A. (2004). Paseo "Lanchas Amarillas": Espacio múltiple económico y social, con fines culturales, turísticos y comerciales. Complejo Portuario de Mar del Plata. ***Faces, volumen (20),*** 37-106.

Cacciutto, M. (2010). Desarrollo turístico local y conservación del patrimonio: análisis de la comunidad de italianos del barrio Puerto de la ciudad de Mar del Plata desde la teoría del capital social. En ***Jornada "Turismo y Desarrollo"***, 18 de octubre de 2010. FCE. UNLP.

Carbonell, E. (2014). Opportunities and contradictions in maritime heritage and small-scale fishing-a case study of Catalonia. ***Collegium antropologicum,*** 38(1), 289-296.

Carbonell, E. (2020). Entre redes, patrimonio y turismo: mutaciones de la pesca artesanal en la costa norte de Barcelona (Cataluña). ***Estudios atacameños***, volumen (65), 3-19.

Carbonell, E., & Domènech, G. (2017). ***Reconversiones patrimoniales en el litoral noreste catalán: el paisaje cultural del pasado marítimo-pesquero***. La ciudad y el mar. La patrimonialización de las ciudades portuarias, 241-258.

Chocano, R. (2020). ***Planes de Salvaguardia de Patrimonio Cultural Inmaterial en América Latina.*** Presentación. En Planes de Salvaguardia de Patrimonio Cultural Inmaterial en América Latina. Centro Regional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de América Latina. Cusco, Perú.

Favero, B. (2021). La fiesta de los pescadores en el Puerto de Mar del Plata, Argentina. Entre tradiciones e identidades reinventadas. ***RIVAR*** (Santiago), 8(24), 185-198.

Leiva, M. E. (2004). Criterios para la estructuración del patrimonio en la oferta de turismo cultural. El caso Mar del Plata. ***Construçoes teóricas no Campo do Turis***mo, 10 e 11 de septiembre de 2004.

Lozato Giotart, J. P. (1990). ***Geografía del Turismo. Del espacio contemplado al espacio consumido***. Barcelona, España: Editorial Masson.

Mateo, J. (2015). ***Gringos que montaban olas. Historia de la pesca costera en Argentina***

(tesis doctoral). Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020). Textos fundamentales de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003. Disponible en: https://ich.unesco.org/doc/src/2003_Convention_Basic_Texts-_2020_version-SP.pdf

Pastoriza, E. (2008). El turismo social en la Argentina durante el primer peronismo. Mar del Plata, la conquista de las vacaciones y los nuevos rituales obreros, 1943-1955. ***Nuevo Mundo Mundos Nuevos***. Publicado el 16 juin 2008, consultado el 24 juin 2022. URL: http://journals.openedition.org/nuevomundo/36472

Pereira, D. (2009). Una visión estratégica del patrimonio marítimo: comparativa entre Catalunya, Euskadi y Galicia. ***Itsas Memoria. Revista de Estudios Marítimos del País Vasco***, 6, 15-32.

Portela, G. (2016). ***El puerto marplatense: desarrollo y conflictos*** (tesis de maestría). Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Humanidades, Mar del Plata.

Santos, M. (1990), ***Por una geografía nueva***. Madrid, España: Editorial Escapa Calpe

Santos, M. (1996), ***Metamorfosis del espacio habitado***. Barcelona, España: Editorial Oikos-Taul.

Sánchez Silva, L. (2020). Una mirada a la herramienta "PLAN DE SALVAGUARDIA" en América Latina. En Planes de Salvaguardia de Patrimonio Cultural Inmaterial en América Latina. Centro Regional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de América Latina. Cusco, Perú.

Santos, M. (1997), ***La naturaleza del espacio. Técnica y Tiempo. Razón y Emoción***. Barcelona, España: Editorial Ariel.

El Derecho de Acceso a la Información Pública y su incidencia en la gestión universitaria. Estudio de la situación de las universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos, Argentina.

The Right of Access to Public Information and its impact on university management. Study of the situation of the universities with territorial seat in the Province of Entre Ríos, Argentina.

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61037

Alejandro César Caudis
https://orcid.org/0000-0002-7182-7334
Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)
alejandro.caudis@uner.edu.ar
Paraná, Entre Ríos,, Argentina

Recibido: 03/06/2022
Aceptado: 11/10/2022

Resumen

Este informe da cuenta de algunas consideraciones en torno al Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) como dispositivo imprescindible para la gestión universitaria así como, también, dar cuenta de los aspectos metodológicos que tuvieron lugar para poder concretar el relevamiento, análisis y reflexión sobre los instrumentos de acceso a la información pública disponibles en las Universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos, es decir, las

Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER), la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) en sus tres Regionales -Paraná, Concepción del Uruguay y Concordia-, la Universidad Católica Argentina (UCA), la Universidad de Concepción del Uruguay (UCU) y la Universidad Adventista del Plata (UAP). Finalmente, se muestran algunos resultados alcanzados como esbozo de conclusiones que posibilitan dejar planteadas algunas líneas de trabajo futuras en la gestión universitaria.

De la investigación surge que el Derecho de Acceso a la Información Pública bien puede coadyuvar -junto con otros dispositivos- a mejorar la gestión universitaria y, a su vez, potenciar, ampliar y garantizar el Derecho Humano a la Educación Superior.

Palabras clave: Derecho de Acceso a la Información Pública - Gestión Universitaria - Derecho a la Educación Superior.

Abstract

This report gives an account of some considerations regarding the Right of Access to Public Information (DAIP) as an essential device for university management as well as to account for the methodological aspects that took place to be able to specify the survey, analysis and reflection on the instruments of access to public information available in the Universities with territorial seat in the Province of Entre Ríos, that is, the National University of Entre Ríos (UNER), the Autonomous University of Entre Ríos (UADER), the National Technological University (UTN) in its three Regions -Paraná, Concepción del Uruguay and Concordia-, the Argentine Catholic University (UCA), the University of Concepción del Uruguay (UCU) and the Adventist University of Plata (UAP). Finally, some results achieved are shown as an outline of conclusions that make it possible to set out some future lines of work in university management.

From the investigation it emerges that the Right of Access to Public Information can well contribute -along with other instruments- to improve university management and, in turn, promote, expand and guarantee the Human Right to Higher Education.

Keywords: Right of Access to Public Information - University Management - Right to Higher Education.

I. Introducción

I.i. Presentación

El presente artículo da cuenta de algunos aspectos centrales contenidos en el informe final de investigación -en los términos que plantea Bosio (en el libro de Cubo de Severino, L. et. al., 2014, p. 305)- elaborado a partir de la ejecución del Proyecto de Investigación y Desarrollo N° 4090 "***Gestión Universitaria y Derecho de Acceso a la Información Pública: relevamiento y análisis de los instrumentos de acceso a la información pública disponibles en las universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos (UNER - UADER - UTN - UCA - UCU - UAP)***" de las Facultades de Ciencias Económicas y de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) -en adelante: "PID 4090"-.

El objetivo de este trabajo es presentar algunas consideraciones en torno al Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) como dispositivo imprescindible para la gestión universitaria así como, también, dar cuenta de los aspectos metodológicos que tuvieron lugar para poder concretar el relevamiento, análisis y reflexión sobre los instrumentos de acceso a la información pública disponibles en las Universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos, es decir, las Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER), la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) en sus tres Regionales -Paraná, Concepción del Uruguay y Concordia-, la Universidad Católica Argentina (UCA), la Universidad de Concepción del Uruguay (UCU) y la Universidad Adventista del Plata (UAP). Finalmente, se muestran algunos resultados alcanzados como esbozo de conclusiones que posibilitan dejar planteadas algunas líneas de trabajo futuras en la gestión universitaria.

Sin perjuicio del marco acotado de esta presentación, cabe mencionar que el PID 4090 ha tenido como principal objetivo general conocer los instrumentos de acceso a la información pública disponibles en las universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos, reflexionando -a partir de categorías conceptuales pertinentes- acerca de los mismos. Y, para concretar esas metas, se plantearon como objetivos específicos, los siguientes: a) relevar cada uno de los instrumentos por los que es posible acceder a la información pública generada en las Universidades antes detalladas; b) conformar un registro de la normativa existente en cada una de las Unidades Académicas sobre acceso a la información pública; c) desarrollar un marco conceptual que sustente una reflexión jurídico-política en torno a la gestión universitaria y la posibilidad de acceder a la información pública que en ella se genera.

Mencionar los objetivos generales y específicos del Proyecto de Investigación no es ocioso -aún cuando excede esta presentación- toda vez que el mismo parte de la constatación de dos circunstancias que, concretamente, han incidido en su desarrollo. En primer término, la inexistencia de bibliografía especializada que, enfocada en esta temática -Derecho de Acceso a la Información Pública - DAIP-, se concentre en esta

problemática -la implementación del DAIP en el ámbito universitario- y, en segundo lugar, en la consabida y notoria distancia que existe entre la dimensión normativa y las prácticas que en su consecuencia se desenvuelven en las instituciones, aspecto éste último reseñado en todas las obras de filosofía del derecho y de análisis institucional -véanse a modo de ejemplos los textos de Legendre (2008), Alexy (2012), Dworkin (2008) o Nino (2014) por sólo citar algunos autores referentes en la materia-.

Por estas razones, la apuesta de este Proyecto de Investigación y Desarrollo ha consistido en visibilizar y enunciar tanto la problemática inicialmente propuesta como los resultados alcanzados al finalizar el mismo para, de este modo, poder reflexionar y generar debates que coadyuven a potenciar y efectivizar el derecho de acceso a la información pública en el ámbito universitario.

I.ii. Marco normativo

El marco normativo que regula las Universidades alcanzadas por este PID difiere según el tipo de institución que se trate. En efecto, la Ley de Educación Superior -LES- (Ley N° 24.521 y sus modificatorias, especialmente la Ley N° 27.204) si bien abraza al conjunto de la educación superior, diferencia las Universidades según éstas sean nacionales, provinciales y privadas reconocidas por el Estado Nacional (art. 26 y conc.), dedicando un Capítulo específico (el 4°) a las instituciones universitarias nacionales.

La Ley de Educación Superior claramente delimita que el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y la fiscalización de las Universidades Nacionales mientras que, en el caso de las Universidades privadas, tan solo tiene a su cargo la supervisión y fiscalización de las mismas (art. 2). Respecto a las Provinciales, deja que las autoridades de éstas jurisdicciones tengan a su cargo la supervisión, fiscalización y, en su caso, la subvención de las mismas (art. 2). Es en ese marco que la Provincia de Entre Ríos en el art. 269 de su Constitución expresamente establece que "la Universidad Provincial tiene plena autonomía. El estado garantiza su autarquía y gratuidad ...".

En cuanto al Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), éste puede definirse como el derecho de acceder, en principio, de manera libre, amplia y gratuita, a toda la información que produzca el Estado y otras personas jurídicas, sean públicas o privadas, en el caso de las últimas principalmente si reciben fondos estatales y, asimismo, de utilizar dicha información, procesarla y difundirla. Su importancia radica -entre otras posibles- en que "coadyuva a garantizar el pleno ejercicio del derecho de los habitantes a controlar las políticas públicas mediante el acceso a la información, promueve la participación ciudadana y el principio de transparencia en la gestión gubernamental" (Basterra, 2018:1), pudiendo realizarse por diferentes maneras, sea por los mecanismos de publicidad oficial, a través de solicitudes de información -y sus consiguientes respuestas específicas- por diversos medios -electrónicos o no,

formales como informales-.

Todas las instituciones deben regirse por el marco jurídico que las sostiene. La primera regla, entonces, a considerar es la Constitución Nacional (CN) que determina el sistema republicano como forma de organización política (art. 1, 5 y 6 y conc.) lo que implica -por cuanto es consustancial a dicha forma de gobierno- que los habitantes y ciudadanos tengan acceso a la información que genera el Estado y otras entidades públicas o que reciben subvenciones solventadas por el conjunto de la sociedad. Pero, además, la propia Carta Maga consagra expresamente el acceso a la información pública como derecho inherente al sistema institucional de nuestro país (art. 38) y como parte del derecho a la libertad de expresión (art. 14).

Precisamente, en los documentos internacionales con rango constitucional (art. 75 inc. 22 de l CN), especialmente la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como "Pacto de San José de Costa Rica" (CADH), en su art. 13, se explicita un paradigma amplio referido a la libertad de expresión que amplía los derechos reconocidos por la Carta Magna histórica, esto es la que surge en 1853 con sus sucesivas reformas hasta 1994.

Como parte de ese derecho a la libertad de expresión, no solamente se protege la posibilidad de 'expresar' las ideas por la prensa sin censura previa (art. 14 CN) sino que, además, se garantiza que "toda persona" tenga el derecho de "buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole" (art. 13 CADH).

Si a esas previsiones sumamos las que se encuentran en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 18), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 4), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 5), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (art. 5, inc. d) VII y VIII), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 12 y 17), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y todos los precedentes jurisprudenciales a partir de esos hitos normativos, no caben dudas que el Derecho de Acceso a la Información Pública está consagrado y garantizado en nuestra Carta Magna.

Del mismo modo, Entre Ríos, también en su Carta Provincial (art. 13) consagra el derecho al acceso informal y gratuito a la información pública comprendiendo, entre otros sujetos alcanzados, a las Universidades.

Como es bien sabido, Argentina constituye un Estado federal lo cual supone -entre otras muchas consecuencias- que existe una distribución de potestades entre distintas esferas de estatalidad: nación, provincias, municipios y otras figuras que no se relacionan con este PID. Por esa razón, resulta pertinente e imprescindible saber si la Ley N° 27.275 -ley nacional-, es de aplicación o no en el ámbito provincial.

Para responder ese interrogante es preciso recordar que el Estado Nacional solo puede normar sobre aquéllas materias que las Provincias le delegaron en el

creative commons

diseño constitucional (art. 121 CN) lo cual supone que podrían existir asuntos en los que las Provincias sean las que deban legislar de manera excluyente, esto es, con independencia de lo que en Nación se defina.

Por ello, no puede colegirse que toda norma nacional deba ser de aplicación a las Provincias. Se requiere, consecuentemente, un análisis sobre determinada norma para saber si la misma resulta o no aplicable en el ámbito provincial. Pues bien, la Ley de Acceso a la Información Pública nacional no resulta de aplicación en el ámbito de las Provincias ya que se trata de una temática no delegada por las provincias a la nación en el diseño constitucional.

Sentado el criterio de que la norma nacional sobre DAIP no resulta aplicable en el ámbito provincial, cabe reseñar que en el caso de Entre Ríos -y sobre todo por sus implicancias ante la UADER[1]- se cuenta con el Decreto N° 1169/05 que es el Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Provincial.

Resulta forzado sostener que ese Decreto sea aplicable a la UADER teniendo en cuenta la previsión de la Constitución Provincial que determina que la Universidad Provincial tiene "plena autonomía" (art. 269 Constitución Provincial). Como ya se mencionó, tampoco tiene vigencia en su ámbito la Ley N° 27.275. Sin embargo, en el caso "Barrionuevo"[2], el Superior Tribunal de Justicia reconoce la incidencia de los "principios" consagrados en la norma nacional. Vale decir entonces que, si bien -como se expresó anteriormente- la Ley nacional no resulta aplicable en el ámbito provincial, los principios que subyacen a esa norma bien pueden servir de 'guía' para determinar cursos de acción en el ámbito provincial.

Puede justificarse la decisión del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos si se tiene en cuenta que si bien la norma nacional no resulta aplicable de manera directa, ésta contiene principios que operativizan y concretizan el Derecho Humano al Derecho al Acceso a la Información Pública tal como ha sido reconocido a nivel nacional e interamericano[3].

En todos los precedentes jurisprudenciales se reconoce que el Estado tiene, por un lado, una obligación positiva de suministrar la información pública sin necesidad de acreditar interés directo por parte del interesado para su requerimiento y, por otra parte, por otro lado, el Estado tiene la obligación de suministrar información de oficio (lo que se denomina "transparencia activa"), es decir, sin que nadie se lo requiera sino

1 Se valora el trabajo realizado y los aportes efectuados por el Abog. Iván Petrich sobre la particular situación de la UADER en esta temática y sobre su relación con el resto del sistema universitario.

2 STJ-ER. "Barrionuevo, Sandra Gisela c/ ENERSA s/ Acción de Amparo" (Expediente N° 24289). Fecha resolución 4 de octubre de 2019.

3 Véanse fundamentalmente los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): a) Claude Reyes y otros vs. Chile (2006); b) Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil (2010); c) Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam (2015); d) I. V. vs. Bolivia (2016)

que, a través de portales o distintos medios de comunicación, el propio Estado pone a disposición de los habitantes esa información. Estos dos aspectos que subyacen al Derecho de Acceso a la Información Pública son considerados más adelante por cuanto formaron parte de los análisis del Proyecto de Investigación.

De acuerdo a lo expresado, puede advertirse que las normas referidas al Derecho de Acceso a la Información Pública relativas a las Universidades estudiadas también difieren. A modo de síntesis, es dable mencionar que:

• a la UNER y a las tres Regionales de la UTN le resultan aplicables sin más la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública y Transparencia (art. 7, inc. j) de la misma).

• a la UADER, dado su carácter provincial, se le aplican los principios generales establecidos en el Articulo 1º de dicha Ley Nacional -dada la interpretación del Superior Tribunal Provincial sobre ello- y, además, se aplica dicha norma en su totalidad respecto a los fondos nacionales que reciba (art. 7) mas, sobre el resto, rigen las previsiones de la propia Provincia de Entre Ríos, con exclusión de la norma nacional.

• a las Universidades Privadas (UCA, UCU y UAP) se le aplica, sin dudas, la Ley citada en cuanto los fondos que reciban sean de la Nación, sobre los cuales deben rendir cuentas (art. 7 inc. j) de la Ley 27.275). Sobre el resto de actividades que desplieguen, en principio, no habría obligación de habilitar el acceso al público toda vez que se trata de entidades privadas -interpretación literal de la norma nacional-.

De cualquier manera, y en todos los casos, pareciera no haber dudas que la Ley N° 27.275 es la norma fundamental para estructurar un sistema adecuado y eficaz de acceso a la información pública y de transparencia activa, dado que la misma condensa la interpretación pacífica de los órganos decisores en la materia y, fundamentalmente, de quienes tienen a su cargo la definición en última instancia sobre aspectos constitucionales y convencionales como ya fuera referenciado, fundamentalmente el Poder Judicial y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

I.iii. El Derecho de Acceso a la Información Pública en la gestión universitaria[4]

Excede este trabajo exponer las diferentes tradiciones y las distintas relacionalidades entre saber y hacer, teoría y praxis, las formas del saber y la técnica, y la maximización de la operatividad que ésta última ha adquirido recientemente, quizás estrechando

4 Se agregan en este apartado los aportes realizados por la Cra. Ivana Finucci Curi sobre distintos aspectos relativos a la gestión pública en general y, universitaria, en particular.

diferentes formas de conceptualizar la política, la democracia, el gobierno y lo público. Autores tales como Milner (2008), Supiot (2012) o Agamben (2017) dan cuenta de todo ello.

Por esa razón, y sin desconocer que de esas categorías analíticas emerge la 'gestión' como nueva forma de abordarlas -muy vinculada en su origen con el mundo 'empresario' (Gvishinai, 1977)- no refiriéndose tanto a una organización clásica sino como forma "de promover la innovación sistémica del saber" para maximizar la 'producción' (Brugué, Q. y Subirats, J.,(1997), interesa particularmente pensar la gestión pública.

En efecto, en el ámbito de la gestión pública, distintos marcos conceptuales dan cuenta de diferentes vertientes, como por ejemplo la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) (Osborne, D. y Gaebler, T., 1994) que, a su vez, sería factible trazar su desarrollo a través de diversos enfoques dando lugar a modelos neoempresariales (por ej. a través de la OCDE) o neopúblicos (a través del CLAD). Otras formas, tales como Open Government, el Social Management o la Nueva Gobernanza promueven la gestión social que se suman a novedosas propuestas que toman innovaciones de distintos campos del saber (Oszlak, O.,2020).

Sea cual fuere el sustento teórico desde el cual se analice la categoría 'gestión', lo cierto es que la misma pretende ser un instrumento de la administración para obtener el mayor beneficio para su organización, existiendo distintos 'modelos' de gestión según la preponderancia de ciertos elementos o enfoques que los contengan (Felcman, I. y Blutman, G., 2011).

La Universidad, en tanto institución, ha sido objeto de estudio y de investigación también abordándola desde distintas tradiciones intelectuales -como muestran Krotsch, P., 2009 y Muriete, R., et. al., 2018-. Todos esos análisis y abordajes dan cuenta de que la política y gestión universitarias han experimentado en los últimos años un desarrollo creciente y complejo. De este modo, se ha observado un importante crecimiento cuali/cuantitativo de la producción teórica en el campo que se ha sostenido al ritmo de la expansión del sistema universitario y del despliegue de cada una de sus funciones (Henríquez Guajardo, P., 2018).

Las políticas públicas para el sector y las numerosas demandas que los contextos regionales y locales realizan a las universidades (Fernández Lamarra, N.,2018), se han constituido en el marco dentro del cual las prácticas y la teorización acerca de la política institucional y la gestión se han desarrollado, preocupadas -fundamentalmente- para alcanzar mayores niveles de calidad académica, mayor efectividad en la inclusión educativa universitaria -no solo en el acceso, sino también en permanencia y graduación de estudiantes-, creciente producción global y localizada como resultado de la investigación, extensión y vinculación en correspondencia con las necesidades concretas que la sociedad requiere y comprometida inserción en el territorio para hacer efectiva la responsabilidad social universitaria, todos ellos desafíos permanentes y centrales de las funciones sustantivas universitarias.

Ello hace vislumbrar que, actualmente, el gobierno y gestión efectiva y eficiente de la institución universitaria demanda del diálogo y la interacción entre los diferentes actores, interacción que sólo puede ser posible a partir de un conocimiento mutuo de las competencias y saberes implicados en cada uno de los procesos (Martínez Nogueira, R. y Góngora, N.,2000). Por ello, se ha planteado que "la problemática de la gobernanza, la coordinación, regulación, rendición de cuentas y la autonomía universitaria han sido temas recurrentes en ALyC" y "(l)a diversidad de la sociedad y sus plurales intereses deben dialogar con el gobierno universitario, para orientar e incentivar áreas de desarrollo y alcanzar el bienestar colectivo" (ENLACES, 2018), a partir de nuevas formas institucionales para la toma de decisiones y la resolución de conflictos y circunstancias cotidianas, a partir de la interdisciplinariedad y la transversalidad de enfoques.

Llegados a este punto, advirtiendo las tendencias y problemáticas que atraviesan a todas las Universidades -sean éstas públicas o privadas, nacionales o provinciales- el Derecho de Acceso a la Información Pública bien puede coadyuvar a una gestión más eficiente, comprometida, y de caras a la sociedad que permita, no sólo el control y escrutinio en las rendiciones de cuentas sino, sobre todo, habilite y fomente la participación en la construcción de un espacio público universitario.

Precisamente, sin importar las características de la Universidad que se trate y su conformación institucional -pública o privada- el Derecho de Acceso a la Información Pública permite dar cuenta de la gestión de los asuntos de interés público, sobre todo si se tiene en cuenta que el propio DAIP es un Derecho Humano, tal como se explicita más adelante en este documento.

II. Sobre la Metodología empleada en el PID[5]

II.i. Diseño metodológico

Toda investigación supone, en sí misma, desplegar una trayectoria que le es inherente, incardinada a partir de la consecución de los objetivos planteados sobre un área temática propuesta. Por lo tanto, cada investigación deja huellas propias y específicas, marcas que dan cuenta de su propia 'signatura' en los términos que lo concibe Agamben (2009).

A continuación, en este apartado y en los subsiguientes, se da cuenta de esas trayectorias y sobre determinados resultados específicos relacionados con los aspectos metodológicos para la consecución de los objetivos planteados (Clerici, C., 2020) por el PID.

5 Este apartado ha sido realizado de manera colectiva con la Abog. Antonella D' Iorio, siendo ella coautora del capítulo, contando con la colaboración de la becaria Milagros Agustina Preisz.

Conforme lo ha señalado Cea D' Ancona, el concepto de diseño -inherente en toda investigación- se circunscribe a la planificación de la estrategia de la misma para lograr la consecución de los fines propuestos, siendo "la función esencial del ***diseño*** […] guiar al investigador en la obtención y posterior análisis de la información" (Cea D'Ancona, 1996, p. 82). El investigador, según la autora, debe tener siempre presente en relación al diseño de investigación, los objetivos del estudio que emprende al tiempo que la factibilidad del diseño que se ha seleccionado, procurando que el mismo sea viable con los recursos con los que se cuenta y los límites temporales establecidos. Asimismo, los objetivos de la investigación, los recursos disponibles y el tiempo tienen una influencia directa en la elección de las estrategias de investigación como el uso de fuentes documentales y estadísticas, el estudio de casos, las encuestas, entre otras. Además, según sus apreciaciones, es el investigador quién debe justificar el por qué de la elección de tales estrategias y técnicas conforme los objetivos de investigación, las características y condiciones de realización de su investigación.

Pues bien, la presente investigación, dados los objetivos planteados, ha sido de tipo descriptiva bajo un diseño mixto, realizando una complementación metodológica, en tanto se buscó integrar subsidiariamente el método cuantitativo en el cualitativo, de manera tal de potenciar las fortalezas de cada uno (Bericat, 1998). Tal como plantea Valles (1999), "[…] no hay un polo cualitativo frente a otro cuantitativo, sino más bien un ***continuo*** entre ambos (o, si se quiere, una diversidad dentro de cada uno)" (p. 77). Ello, para el autor, supone quebrar la tradicional imagen en virtud de la cual el investigador empleaba métodos y técnicas cualitativas sólo con propósitos exploratorios o sólo con propósitos descriptivos, o cuando el investigador intentaba conocer culturas exóticas o complejos fenómenos sociales. Señala, entonces, que el diseño emergente, característica de los estudios cualitativos, concuerda con la investigación sobre otras culturas, las relativas a aspectos pocos estudiados y en las cuales se dispone además de mucho tiempo (Valles, 1999).

Precisamente, esta investigación se centra en una problemática no estudiada ya que trabaja con categorías cuyo cruce no ha sido explorado aún sino que sólo ha sido mencionado de soslayo en algunos trabajos sobre Derecho de Acceso a la Información Pública, por lo cual ha requerido adentrarse en el análisis cualitativo-descriptivo.

Siguiendo con la metodología, Dezin y Lincoln consideran que la investigación cualitativa es multimetódica, naturalista y, además, interpretativa, "(e)s decir, que las investigadoras e investigadores cualitativos indagan en situaciones naturales, intentando dar sentido e interpretar los fenómenos en términos del significado que las personas les otorgan" (Dezin y Lincoln, 1994 en Vasilachis de Gialdino (coord.), 2015, p. 24). Además, los autores señalan que la investigación cualitativa comprende tanto el estudio como el uso y la recolección de una diversidad de materiales de naturaleza empírica, los cuales describen momentos habituales, problemáticos y significativos de la vida de las individuos (estudio de caso, experiencia personal, introspectiva, historia de vida, entrevista, textos observacionales, históricos, interaccionales y

también visuales).

De igual forma, siguiendo a Vasilachis de Gialdino (2015), se asume que la investigación cualitativa es interpretativa, inductiva, multimetódica y reflexiva, utilizando métodos flexibles de análisis y de explicación, a la vez sensibles al contexto social en el cual son producidos los datos, centrándose en la práctica real y situada y basándose en un proceso de interacción del cual forman parte tanto el investigador como los participantes. A decir de ésta autora, a la investigación cualitativa, de manera especial, le concierne la forma en la cual el mundo es comprendido, experimentado y producido, el mismo modo que por el contexto y los procesos, la perspectiva de los participantes (sus sentidos, significados, experiencia, conocimiento y relatos).

La finalidad de la investigación cualitativa, entonces, es descubrir lo nuevo y, también, desarrollar teorías empíricamente fundamentadas. Lo que hace relevante a la investigación cualitativa es, justamente, su relación con la teoría, con la creación, ampliación, modificación y superación de la misma (Vasilachis de Gialdino, 2015). Y también como esta autora expresa, la investigación cualitativa tiene interés por la vida de las personas, sus perspectivas subjetivas y sus historias, sus comportamientos y sus experiencias, sus interacciones, acciones y sentidos, interpretándose según el contexto en el cual todos ellos se desarrollan ya que "(t)rata de comprender dichos contextos y sus procesos y de explicarlos recurriendo a la causalidad local" (p. 33).

Por todas esas razones, la investigación cualitativa se torna crucial para el estudio de las instituciones y organizaciones, entre otros aspectos sociales. La investigación cualitativa habilita la incorporación de nuevas y renovadas formas de conocer dado su estrecha relación con la creación de la teoría y, además, por dar privilegios al análisis de las diferencias (Vasilachis de Gialdino, 2015).

Como puede apreciarse, este diseño metodológico mixto ha permitido abordar una problemática novedosa, no explorada aún en los campos disciplinares que involucra, permitiendo entrecruzar el derecho de acceso a la información pública (DAIP) con la gestión universitaria en la Provincia de Entre Ríos.

II.ii. Universo, unidades de análisis, de estudio y de observación

Precisamente por esa impronta singular, esta investigación -siguiendo a María Teresa Sirvent (2006)- se basó en un análisis de tipo descriptivo, eminentemente cualitativo, cuyo universo lo constituyeron la totalidad de los dispositivos de acceso a la información pública disponibles en las Universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos y la unidad de análisis se conformó con cada uno de los instrumentos y de los relatos de los sujetos que integran los equipos de gestión universitaria y que se ocupen de la temática propia de acceso a la información pública (responsables, coordinadores/as, secretarios/as, encargados/as, entre otros/as).

A su vez, la unidad de estudio se desplegó en las siguientes dependencias y localidades de la Provincia de Entre Ríos:

- Universidad Nacional de Entre Ríos -UNER-, tomando como referencia el Rectorado de la Universidad que se ubica en la ciudad de Concepción del Uruguay, desde donde se coordina el sistema de DAIP.

- Universidad Autónoma de Entre Ríos –UADER-, con asiento en la ciudad de Paraná (Rectorado).

- Universidad Tecnológica Nacional -UTN-, con localización en las ciudades de Paraná, Concordia y Concepción del Uruguay, ya que se trata de tres Regionales con diferentes características, aún perteneciendo a la misma Universidad.

- Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, Facultad Teresa de Ávila -UCA-, sede Paraná.

- Universidad de Concepción del Uruguay -UCU-, ubicada en la ciudad homónima.

- Universidad Adventista del Plata –UAP- que se encuentra en Villa Libertador San Martín.

Los lugares -emplazamiento físico de sedes- fueron seleccionados en virtud de que en ellos se encuentran los equipos de gestión que se ocupan de la problemática concerniente al acceso a la información pública en las respectivas Casas de Estudios, tal como fue corroborado en el transcurso de la investigación.

Ciertamente que la pandemia de Covid-19 supuso cambios en la concreción de las actividades inicialmente propuestas a ser realizadas en dichas localidades, debiendo -en algunos casos- efectuarse a través del uso de tecnologías de la información y la comunicación apropiadas.

Finalmente, cabe consignar que las unidades de observación fueron, por un lado, las páginas webs oficiales correspondientes a cada una de las Universidades citadas y, por otro, las personas entrevistadas que tienen injerencia institucional en el Derecho de Acceso a la Información Pública en las mismas .

II.iii. Fuentes

Para llevar a cabo esta investigación fue necesario recabar información de las siguientes fuentes de datos, siguiendo las pautas metodológicas que se explicitan en los demás apartados de este documento:

a. En primer lugar, el contenido de las páginas web oficiales de las instituciones alcanzadas en esta investigación, es decir, por la propia presentación pública que las Universidades efectúan y que conciernen al derecho de acceso a la información pública. De este modo, se relevaron las ocho (8) páginas digitales de acceso institucional de las unidades de estudio de este PID. El relevamiento de datos de las mismas se llevó a

cabo en el período comprendido entre los meses de octubre de 2019 a febrero de 2020, ambos inclusive, conforme las categorías de análisis seleccionadas.

b. Un segundo aspecto que también significó fuente de datos consiste en los diversos diálogos mantenidos con algunas de las autoridades universitarias -aunque tal vez no entrevistadas, por así ser requerido por ellas mismas- que permitieron brindar pistas de informantes claves y/o sobre la posición institucional de la Casa de Estudios considerada. Dichos relevamientos exploratorios -en algunos supuestos- o de posición institucional -en otros- fueron registrados por el equipo de investigación resguardando, en su caso, las fuentes.

c. En tercer término, el contenido de las entrevistas que se mantuvieron con quienes integran equipos de gestión y/o son los responsables -cualquiera fuera el cargo y/o la denominación de la asignación que se le hubiese dado en el ámbito interno de la universidad- del acceso a la información pública en el ámbito de las Casas de Estudios comprendidas en esta investigación. A modo meramente ejemplificativo, en algunos casos se trató de secretarios/as con funciones de gestión explícitas en la conducción de la universidad, en otros se trató de encargados/as que asumieron dicha responsabilidad por asignación de funciones y, en algunos pocos supuestos, las propias autoridades de máxima conducción (Rector/a y/o Decano/a). En total se llevaron adelante siete (7) entrevistas durante el año 2020 según un cuestionario de preguntas abiertas elaborado por el equipo de investigación.

d. En cuarto lugar, también fue fuente de datos el conversatorio realizado el 15.10.2020 con quienes fueron entrevistados, luego de que el equipo de investigación hubiese relevado y analizado todas las fuentes anteriores. Este conversatorio se realizó en una única jornada virtual -por las circunstancias pandémicas aludidas- generando un rico diálogo entre todos los participantes.

e. Por último, durante el año 2021 el equipo efectuó la sistematización, análisis y reflexión de todas las fuentes, posibilitando llevar adelante debates sobre categorías e implicancias institucionales pero, más aún, permitiéndole arribar a conclusiones que dan cuenta de los objetivos planteados inicialmente en el PID.

II.iv. Técnicas de recolección y de análisis de datos

Siguiendo a Hernández Sampieri (1997), luego de la selección del diseño de investigación y la muestra conforme el problema de investigación corresponde la

etapa de recolección de los datos[6] relacionados con las variables involucradas. Para el autor, la recolección de los datos comprende tres actividades que se encuentran entre sí estrechamente vinculadas, a saber: 1) seleccionar o desarrollar el instrumento de recolección de los datos, el cual debe ser válido y confiable; 2) aplicar dicho instrumento de recolección de datos; 3) codificar los datos obtenidos para su correcto análisis.

Para alcanzar los objetivos de conocer los instrumentos de acceso a la información pública disponibles en las Universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos y para analizar los mismos a partir de las reflexiones conceptuales pertinentes, se utilizaron como técnicas de recolección de datos: a) la observación y registro de las páginas web de las instituciones educativas objeto de estudio; b) la realización de entrevistas a personas con pertenencia a las mismas; c) la observación participante tanto en lo que concierne a los diálogos previos a las entrevistas realizadas como al conversatorio que tuvo lugar con posterioridad a ellas y del análisis efectuado por el equipo investigador.

Respecto a la primera de las técnicas mencionadas -observación- conforme a Orozco (1999), "los estudios de observación son de índole cuantitativa cuando el objetivo es elaborar ***recuentos, frecuencias o mediciones***, y de índole cualitativa cuando se trata de registrar ***hechos***, ***vigilar*** acciones u ***observar*** comportamientos" (p. 83).

En este sentido, a partir de la observación de las páginas webs oficiales respecto de cada una de las universidades con asiento territorial en la provincia de Entre Ríos, se realizó el recuento relativo a los principios generales en materia de acceso a la información pública, la existencia de sitio de publicidad oficial, de un sitio de referencia del Derecho Acceso a la Información Pública y, también, sobre la Transparencia Activa.

A partir de dicha observación, se construyeron tablas conteniendo el relevamiento de la información disponible en las webs de cada una de las Casas de Estudios sobre el DAIP, a partir del despliegue de las diversas categorías que éste conlleva -y que luego se explicitan-, permitiendo establecer una matriz de análisis homogénea a todas las instituciones estudiadas; significativa en cuanto a los datos y aportes que los mismos implican para este PID; y pertinente al punto de habilitar la comprensión del marco referencial con que se debieron construir las entrevistas, es decir, la otra técnica principal de recolección de datos para esta investigación.

Pasando entonces a la siguiente técnica de recolección de datos, es decir, la entrevista, ésta es incluída en el grupo de técnicas llamadas conversacionales (Batthyány y Cabrera, 2011). Siguiendo la línea propuesta por estos autores, a la entrevista se la ha conceptualizado como una conversación provocada por quién entrevista, quien la realiza a personas seleccionadas según el plan de investigación;

6 Si bien el concepto -y el sentido- de 'dato' es en sí mismo polisémico y complejo, se aclara que no se abordan en este documento las dimensiones o aristas que subyacen a él.

se concreta en un número considerable; posee una finalidad de carácter cognitivo; es guiada por el entrevistador; tiene un esquema compuesto por preguntas flexibles más no estandarizado (Corbetta, 2007 en Batthyány y Cabrera, 2011).

De esta manera, el equipo de investigación elaboró diversas preguntas relativas al Derecho de Acceso a la Información Pública. Una primera parte de ellas fueron de carácter general, para comprender cómo los propios entrevistados conciben el mismo, su alcance y la relación de ese derecho con la función desempeñada; pero después, en un segundo apartado, sobre la Universidad como institución y su posible obligación a brindar acceso a la información pública, el alcance del Derecho del Acceso a la Información Pública en cada una de las Casas de Estudios, las decisiones tomadas en relación al mismo, las modificaciones que pudieron haberse producido en la Universidad a partir de la vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública -y su incidencia en el ámbito provincial, en su caso-, la información publicada en el sitio web de la misma, sobre el sitio web de Transparencia Activa y, finalmente, sobre los procedimientos y solicitudes de acceso a la información en cada Universidad.

Tal como fuera anticipado, en el marco de la presente investigación, durante el año 2020, se realizaron siete (7) entrevistas estructuradas, es decir, se hicieron las mismas preguntas a todos quienes fueron entrevistados, en el mismo orden y formulación (Batthyány y Cabrera, 2011). Dichos entrevistados fueron seleccionados en tanto referentes e informantes claves de la temática en cada una de las Universidades estudiadas, a partir del relevamiento exploratorio previamente realizado.

El formato de la entrevista y su carácter estructurado tuvo que ser reconfigurado -respecto al diseño propuesto originalmente- dada la imposibilidad de llevar a cabo actividades de investigación presenciales en determinados períodos por los motivos de público conocimiento vinculados a las restricciones en materia sanitaria por la pandemia producida por el Covid-19. Por ese motivo -dependiendo de la Universidad y el entrevistado- en algunos casos las preguntas fueron enviadas por correo electrónico, procediendo alguno de los entrevistados a dar respuestas mediante sistemas de videoconferencia o, en algún otro supuesto, por escrito. En otros casos, las entrevistas pudieron concretarse en forma presencial pero, aún así, se mantuvo la estructura de modo tal de que todas las entrevistas guarden coherencia entre ellas y que sean posible de abordar de manera homogénea y ecuánime en el PID.

Finalmente, sobre la última de las técnicas de recolección de datos utilizada en este PID, o sea, la observación participante, se tuvieron en cuenta los principios y recaudos que supone la misma. En primer lugar, la propia implicación en la investigación de parte del equipo que integra este PID. Téngase en cuenta que tanto en el primer momento de diálogos con autoridades universitarias como después, en el conversatorio realizado, hubo que prestar especial atención a establecer la línea divisoria entre el rol de investigador de quienes participamos de esas actividades con las propias preferencias e intereses. Como dicen Taylor y Bogdan (1992) "inicialmente los investigadores de campo formulan preguntas como para permitir que la gente

hable sobre lo que tiene en mente y lo que le preocupa sin forzarla a responder a los intereses, preocupaciones o preconceptos de los observadores" (Taylor, S. J., Bogdan, R., 1992, pág. 69). Pero, además, y en segundo término, se adoptó una postura flexible, dinámica, que a partir de la conversación, habilitara al equipo a trabajar sobre las categorías sobre las que se pretendía indagar, sin que los informantes supieran cuál era el eje subyacente a los diálogos y conversaciones realizadas. Por último y en tercer lugar, se tomaron notas de investigación que, a su vez, permitieron -luego de ser procesadas- adicionar notas y precisiones a los registros previamente obtenidos y, luego, posibilitar relaciones.

Lo central a considerar en esta tercer técnica de recolección de datos es que todo el equipo del PID pudo sostener una ética de la investigación que, partiendo de la consideración de los sujetos con quienes se llevaba a cabo la observación participante, no supuso en ningún caso imponer puntos de vista, opiniones, de colocarse en un sitial preferencial sino, al contrario, adentrarse en una temática que, analizada desde las categorías de la investigación, permitiera un conocimiento del objeto de estudio y su reflexión.

Solo una vigilancia epistemológica constante ha sido la condición de posibilidad de que la investigación pudiera concretarse en sus diversas etapas a pesar de la pandemia y de las ineludibles reconfiguraciones metodológicas que supuso. Se tomaron en cuenta, especialmente, las reflexiones y pautas de autores tales como Bertaux (2005), Bourdieu et. al. (1995 y 2004) y Bachelard (1987).

Los datos obtenidos tanto de las páginas web como de las entrevistas se ordenaron y sistematizaron utilizando matrices de datos (Samaja, 1993), mientras que las técnicas de análisis consistieron en la lectura e interpretación de los datos relevados.

III. Resultados alcanzados

III.i. A modo de introducción de la información obtenida en el PID

De modo inicial corresponde explicitar que el PID se estructuró -en su planificación inicial- en cinco (5) etapas diferenciadas. La primera de examen preliminar; la segunda referida la indagación teórica sobre la información recabada en la etapa anterior; la tercera de análisis empírico; la cuarta de análisis cualitativo y, la quinta y última, de redacción de artículos y de elaboración del Informe Final. Esas etapas, a su vez, se desagregaron en la realización de un total de diez (10) actividades concretas.

A pesar de diversas vicisitudes, se ciñó la ejecución del PID a esas etapas y se concretaron las actividades previstas, de modo tal que fue posible analizar conceptualmente el objeto de investigación; recabar información de base -y obtener los contactos de los informantes clave-; registrar la normativa vigente en cada Universidad sobre la temática y analizar la misma; contrastar dichas regulaciones con la legislación nacional e internacional en la materia; observar y registrar las

páginas web de las Casas de Estudios; diseñar y desarrollar entrevistas; concretar un conversatorio con los informantes clave; documentar otros aspectos relevantes; desarrollar un esquema de estado de situación sobre el acceso a la información pública disponible en las Universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos a partir de la totalidad de información alcanzada en las actividades anteriores.

Como consecuencia de todo ello, se pudieron relevar el 100% de las páginas web oficiales de las Universidades involucradas y, en todas ellas, en la etapa exploratoria, se pudieron identificar informantes relevantes. Si bien hubo predisposición y colaboración por parte de todas las instituciones universitarias analizadas en este PID, y que se mantuvieron diálogos con distintos actores en todas ellas, corresponde mencionar que, a la hora de concretar las entrevistas, no fue posible llevarlas a cabo -a pesar de los diálogos mantenidos- con la Universidad Adventista del Plata (UAP) y la Universidad de Concepción del Uruguay (UCU). Por lo tanto, en éstas Casas de Estudios los relevamientos se hicieron a partir de las páginas web y los diálogos -informales- mantenidos con informantes clave, algunos de los cuales resultaron sumamente enriquecedores.

Por lo tanto, las entrevistas se realizaron con representantes de las siguientes Universidades: Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER), la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) en sus tres Regionales -Paraná, Concepción del Uruguay y Concordia-, y la Universidad Católica Argentina (UCA), destacándose que en una Casa de Estudios se llevaron a cabo dos (2). En conclusión, se llevaron a cabo un total de siete (7) entrevistas.

III.ii. Categorías analíticas involucradas

Conforme el marco teórico y jurídico que sustentó la presente investigación, las **categorías de análisis** fueron:

A. Derecho de Acceso a la Información Pública.
B. Transparencia Activa.

Tal como se referenció en el marco normativo, el Derecho de Acceso a la Información Pública es un derecho humano fundamental (Cardona et. al., 2019:167) con reconocimiento internacional en sendos Tratados Internacionales de Derechos Humanos, entre los cuales se puede citar al Pacto de San José de Costa Rica – Convención Americana de Derechos Humanos que en nuestro país, luego de la reforma de 1994, ha adquirido jerarquía constitucional conforme el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

Por lo tanto, esta categoría de análisis (DAIP) se operacionalizó en la investigación teniendo en cuenta las siguientes variables:

a. Concepto: comprendió la referencia y el alcance que le asignan las personas vinculadas a las Universidades objeto de investigación respecto del DAIP. Esta variable se evaluó a través de las preguntas a los entrevistados formuladas intencionalmente para explorar

su concepción sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública y su alcance.

b. Alcance en las Universidades: se entendió por tal la relación entre la gestión universitaria y el derecho de acceso a la información pública, entre este último y la función desempeñada en el ámbito universitario, si la institución es considerada un sujeto obligado a dar acceso a la información que en su ámbito se produce, cuál es su alcance, las decisiones y las modificaciones si las hubo en las universidades a partir de la vigencia de la Ley N° 27.257 de Acceso a la Información Pública. En este sentido, a través de las entrevistas se preguntó si había relación del DAIP con la función que desempeñaba al momento de la entrevista, si entendía que la Universidad en la que se desempeña era una institución obligada a dar acceso a la información pública y, en tal caso, el alcance del mismo en el ámbito universitario. También si se habían tomado decisiones sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública y si la vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública había modificado la vida cotidiana al interior de la Universidad.

c. Presunción publicidad Información Pública: se hace alusión a que toda la información que se encuentra en poder de un ente, principalmente público, se presume de acceso general, es decir, es información pública. Así se examinó sobre la existencia de información pública en el sitio web de las Universidades y qué es lo que se había publicado al respecto en el sitio de referencia. Además se preguntó en las entrevistas qué información relativa a la Universidad se encontraba publicada en el sitio web oficial de la misma.

   Sobre este punto vale consignar que no escapa a los investigadores que algunas de las Universidades relevadas son públicas (UNER, UADER y UTN en todas sus Regionales) mientras que otras (UCA, UCU y UAP) son de carácter privado. No obstante, resulta de interés para la investigación su concepción sobre el asunto toda vez que, en el fondo, todas las instituciones se encargan o tienen por función el desarrollo del Derecho a la Educación Superior que es un Derecho Humano (Rinesi, 2015) y considerado como un bien público y social, un derecho humano y universal y un deber del Estado de acuerdo a las Conferencias Regionales sobre Educación Superior (UNESCO, 2018).

d. Transparencia y máxima divulgación: se la entendió como la característica de accesibilidad de la información para todas las personas según lo previsto en la Ley Nacional N° 26.653 sobre accesibilidad de páginas web. Se analizó si la información existente en el sitio se encontraba con facilidad, si dicha información se presentaba de manera clara, sencilla y comprensible como, asimismo, si cumplía las demás condiciones dadas por la citada Ley.

e. Informalismo: se entendió por ello a las reglas de procedimiento para acceder y requerir la información en virtud del cual se debe facilitar el ejercicio de dicho derecho.

Esta variable se estudió a través del análisis en el sitio web de la existencia de un espacio de referencia sobre Acceso a la Información Pública, si había en el mismo una explicitación sobre la normativa aplicable en materia de DAIP, si se identificaba en el sitio al o los responsable/s del Acceso a la Información Pública y/o los procedimientos a seguir para solicitar el acceso a la información pública, la existencia de algún formulario o contacto para solicitar la misma, y también sobre la conformación de un registro de solicitudes de acceso a la información pública.

Asimismo a los entrevistados se les preguntó si la Universidad poseía algún procedimiento de solicitud de acceso a la información pública, y si así sucedía dónde se encontraba formalizado el mismo, dónde se debía presentar las solicitudes de acceso a la información pública y cuál era el procedimiento para su comunicación.

f. Máximo acceso: se conceptualizó a ello como la publicación completa de la información pública con la mayor desagregación posible, como parte de la Transparencia Activa. Entiéndese por "..."transparencia activa", "información pública positiva" o "publicidad activa" (a) la obligación estatal de poner en conocimiento de la ciudadanía -por motu proprio o por imperio legal- la información pública" (Basterra, 2018:307/8). De este modo, se examinó si la información en el sitio web analizado se encontraba publicada de manera completa.

g. Apertura: se entendió a la misma como condición de accesible de la información publicada en cuanto se encuentra en formatos electrónicos abiertos, posibilitando en consecuencia su procesamiento, reutilización o redistribución. Respecto a ello, se lo ha medido mediante el análisis del cuál era formato de la información pública disponible en las páginas webs analizadas, si la misma contaba con un formato tal que permitiera su procesamiento, reutilización o redistribución.

h. Disociación: por ello se entendió la no publicidad de la información que por ley se encuentra exceptuada de ello. Así se ha examinado sobre la existencia en el sitio web de información oculta, tachada o disociada.

i. No discriminación: se entendió como el principio en virtud del cual la entrega de información a toda persona que lo solicite se debe realizar en condiciones de igualdad y sin discriminación, sin la exigencia de la expresión de motivos como requisito para solicitar información. Se lo analizó observando la existencia en el sitio oficial de las universidades de la exigencia de expresión de motivos para solicitar información pública.

j. Máxima premura: se la entendió como la publicación de la información por quién se encuentra obligado a ello con la mayor celeridad posible en el tiempo compatible con la preservación del valor de la misma.

Esta se midió a través del examen de si en el ámbito Universitario han recibido solicitudes de información pública, si le han dado respuesta a la misma en su caso y si se brindó la información que les fuera solicitada, si tomó intervención la Agencia de Acceso a la Información Pública, la razón de dicha intervención y, cómo concluyó el procedimiento de solicitud de acceso a la información pública.

k. Gratuidad: se la entendió como el acceso gratuito a la información pública. En ese sentido se analizó si a través del sitio web se solicita a los interesados algún pago de dinero -u otro tipo de contraprestación- como requisito para acceder a la información pública.

l. Excepciones que limitan el Derecho de Acceso a la Información Pública: se entendió por ello que los límites al Derecho de Acceso a la Información Pública deben ser excepcionales, y a su vez, establecidos previamente de manera clara y precisa. En este sentido se examinó si en las páginas webs se han presentado expresamente supuestos de excepción claros y precisos.

m. Sitio de Publicidad Oficial: comprendió la existencia en el sitio web de un Boletín Oficial y de un Digesto Electrónico. Se examinó aquí la existencia de un Boletín Oficial y de un Digesto Electrónico.

Respecto a la segunda categoría de análisis, esto es **Transparencia Activa,** siguiendo el artículo 32 de la Ley N° 27.275, se la comprendió como el deber de los sujetos señalados por la citada ley de publicar en el sitio web oficial la información requerida por la misma ley, de manera forma completa y actualizada. Siguiendo lo ya expresado por Basterra, y coincidiendo con la autora, "el principio de transparencia activa constituye un pilar básico para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública" (p. 308).

En tal sentido se examinó la existencia de un apartado referido a la Transparencia Activa en las páginas webs analizadas y el análisis de la existencia de la información que se enumera en el artículo mencionado. A los entrevistados se les preguntó sobre la existencia de un sitio en la web específico sobre Transparencia Activa y acerca de la información que este último incluía.

Esta categoría de análisis se estudió a través de la observación en las páginas webs oficiales de la existencia de dicho espacio dedicado específicamente a promover la Transparencia Activa, cuya publicación es requerida por la mencionada Ley N° 27.275 y que a continuación se detalla, a saber:

a. **Información sobre la localización o índice de la información pública de la institución.**
b. **Información sobre la estructura orgánica y funciones.**
c. **Información sobre la nómina de autoridades, personal, contratos de personal y pasantes.**

d. **Información de las escalas salariales y sus componentes.**
e. **Información sobre presupuesto a cada área, programa o función.**
f. Información de las modificaciones presupuestarias en cada ejercicio.
g. Información de las transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas y sus beneficiarios.
h. Lista de las contrataciones públicas (bajo cualquier modalidad).
i. Los actos de alcance general o individual.
j. Las actas de los órganos colegiados.
k. Los dictámenes jurídicos.
l. Los dictámenes técnicos.
m. Los informes de auditoría o evaluaciones (internas o externas).
n. Los permisos, concesiones y autorizaciones otorgadas y sus titulares.
o. Los servicios que se brindan directamente al público.
p. Los mecanismos o procedimientos por el cual el público puede presentar peticiones, acceder a información o participar o incidir en la formulación de la política o el ejercicio de facultades de la institución.
q. Información sobre la autoridad competente para recibir solicitudes de acceso a la información pública y los procedimientos para interponer reclamos ante denegatoria.
r. Un índice de trámites y procedimientos que se realizan ante el organismo así como requisitos y criterios de asignación para acceder a prestaciones.
s. Los mecanismos de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público por acciones u omisiones del sujeto obligado.
t. Una guía que contenga información sobre sistemas de mantenimiento de documentos, etc.
u. Las acordadas, resoluciones y sentencias que estén obligados a publicar.
v. La información que responde a requerimientos de información pública realizados con mayor frecuencia.
w. Las declaraciones juradas de los sujetos obligados a presentarlas.
x. Toda otra información útil o relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

III.iii. Resultados alcanzados

De acuerdo a las etapas y actividades planificadas y realizadas, y siguiendo las categorías y variables de análisis seleccionadas anteriormente explicitadas en el planteo metodológico, se presentan a continuación algunos datos obtenidos:

Primera categoría de análisis: Derecho de Acceso a la Información Pública.

a. Concepto:

Los entrevistados se han manifestado en distintos sentidos sobre el derecho de acceso a la información pública: como forma moderna de concebir al Estado, encontrando cualquier ciudadano la información disponible y pudiendo realizar las acciones que considera necesarias; como una posibilidad por parte de los ciudadanos de acceder a la información pública según las leyes argentinas; afirmando que es un derecho de cualquier persona de conocer la información y los datos de organismos del Estado, de un derecho de todo ciudadano para acceder a información pública nacional, de un derecho humano fundamental y un elemento esencial para la toma de decisiones y la posibilidad de tomar contacto con la información en manos del Estado excepto supuestos establecidos por ley, un derecho de acceso a la información pública relacionado con la Ley 26.899 de Repositorios Digitales Institucionales; también como una prerrogativa reconocida al ciudadano de acceder al conocimiento de determinada información en poder del Estado.

Respecto del alcance de este derecho, hubo quienes se han manifestado sobre un alcance material del mismo. En dicho sentido, se ha señalado que posee un alcance amplio, comprendiendo a toda la información salvo excepciones (como los resultados de trabajos de I+D potencialmente vinculables a la obtención de patentes y derechos económicos, datos personales sensibles -historia clínica del personal, etc.-, negociaciones llevadas adelante por la Universidad), que comprende a todos los procedimiento que garanticen el acceso a la información y a la promoción de medidas de transparencia y, a toda la información del poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por ley.

Asimismo se hizo alusión a un alcance subjetivo del derecho de acceso a la información pública, expresándose que abarca a todo el Estado Nacional, en los tres poderes y en sus tres niveles de descentralización autónoma, y comprende a toda la administración pública nacional, los magistrados y a todo el poder judicial, sociedades y empresas del Estado, partidos políticos, organizaciones, empresas, Banco Central, etc. todos los que reciben fondos públicos del Estado, incluidas las universidades.

Se destaca aquí que, de todas las entrevistas, sólo en un caso se ha expresado a las universidades como sujetos alcanzados por el Derecho de Acceso a la Información Pública.

b. Alcance en las Universidades:

De las siete personas entrevistas, cinco han manifestado que en la universidad de pertenencia desempeñan una función que tiene relación o vinculación con el derecho de acceso a la información pública, como cumpliendo el rol de responsable de acceso a la información pública; llevando actividades estrechamente vinculadas (como armado y publicación del Boletín Oficial de la Universidad, notificación de las normas e interviniendo en áreas para garantizar el acceso a petición de parte), respondiendo el requerimiento de datos a las personas autorizadas, elaborando, procesando y difundiendo información; llevando adelante su actividad en una

secretaría de la universidad que nuclea a todos los grupos de investigación de la facultad afines a las carreras que se dictan y que se llevan a cabo con fondos públicos; desempeñándose como responsable de la Biblioteca de la FRCU, responsable del Repositorio Institucional Abierto de FRCU, integrante de la Comisión del Repositorio Institucional de UTN, miembro de la Red de Bibliotecas de UTN, integrante de la Comisión de Becas de FRCU, representante zona Centro de Biblioteca Electrónica ante el Mincyt por el CIN, y representante titular ante Redlab de la Universidad y de la Facultad.

La mayoría de los entrevistados han manifestado que la Universidad es una institución obligada a brindar acceso a información pública. También se ha expresado que la universidad se encuentra obligada a responder ante los controles y las auditorías del Acceso a la Información Pública. Solo en un caso el entrevistado no ha considerado a la universidad como institución vinculada al Derecho de Acceso a la Información Pública.

Sobre el alcance del Derecho de Acceso a la Información Pública en la Universidad, se ha dicho que: el alcance es amplio y total, queda comprendida toda información salvo excepción; es relativamente acotado y suficiente. Se cumple con las normas pero no se estimula la producción de agregados de valor para transmitir aún más participación ciudadana y transparencia en los actos; comprende el conocimiento de: estructuras orgánicas, disponibilidad y ejecución de presupuestos, convocatorias a concursos de cargos docentes y administrativos, procedimientos de trámites, nóminas del personal, proyectos de investigación y extensión con transferencia al medio; alcanza a los resultados de las investigaciones llevadas a cabo, publicados en revistas o presentados en congresos y evaluados satisfactoriamente, que son subidos al Repositorio Institucional Abierto (RÍA) de la Facultad y están disponible para todo público, excepto los protegidos por derecho de autor o en caso de que la investigación se emprenda a solicitud de una empresa; está relacionado con el depósito del producido intelectual tanto de alumnos en todos los niveles, de investigación y docente en el Repositorio Institucional Abierto de la Universidad, toda información referida a datos personales de los alumnos, así como también a datos de salud.

Contrariamente, se ha manifestado que no es de su conocimiento el alcance del DAIP en la Universidad. Hubo uno de los entrevistados que no ha dado respuesta al mismo.

Acerca de las decisiones en relación al Derecho de Acceso a la Información Pública, la respuesta fue afirmativa en la mayoría de los casos y en tal sentido han citado concretamente las acciones que se llevaron adelante.

Entre las acciones, se han señalado la creación de un sistema en relación al Derecho de Acceso a la Información Pública con sus características y objetivo a través del Consejo Superior, delegando al Rector y Decanos la designación de miembros de la Comisión Asesora. La Comisión ha sesionado y generado recomendaciones y concretos cambios hacia adentro de la organización (publicación sistematizada de la

información, criterios unificados de respuesta, etc.). Se ha otorgado apoyo a acciones derivadas de la aplicación del Derecho de Acceso a la Información Pública (con presupuesto del Rectorado se han adquirido escáners de alta velocidad para cada una de las unidades académicas, siendo cada equipo asignando patrimonialmente al miembro local de la Comisión).

Asimismo, se ha difundido, a través de la página web, información relativa a resoluciones y normativas de la Universidad, convocatorias a concursos y procedimientos de trámites administrativos internos.

También, en el ámbito de una de las universidades analizadas, se ha creado el Repositorio Institucional Abierto en el año 2015. El RIA define la creación de una memoria documental de todas las publicaciones y producciones académicas y científicas, el autor entrega su obra al Equipo Local y firma una licencia por la cual autoriza a la universidad a archivar, preservar y difundir en acceso abierto su obra. Mediante el Repositorio Institucional Abierto se integra, preserva, registra y se brinda acceso abierto a producciones científicas y académicas elaboradas por docentes, investigadores y tecnólogos de la Universidad. Todos los años desde 2015 se celebra la Semana Internacional del Acceso Abierto. Se elaboran desde 1990 informes semestrales de todo el movimiento del Departamento Biblioteca.

También se ha dicho que son pocas las decisiones que se han tomado en relación al Derecho de Acceso a la Información Pública.

Finalmente, se ha expresado que en el ámbito de algunas de las instituciones universitarias no se han tomado decisiones en relación al Derecho de Acceso a la Información Pública mientras que, por el contrario, particularmente en una de las Universidades, asiduamente se da respuesta a los planteos que se formulan para acceder a la información pública.

En lo relativo las modificaciones en la actividad cotidiana de la Universidad a partir de la vigencia de Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública, se han enunciado hechos que da cuenta de dichas modificaciones, como la sistematización de información según la ley marco (plantas de personal desagregadas por escalafón y categoría, grillas salariales, nómina de agentes políticamente expuestos, link a las declaraciones juradas (OA) de dichos agentes, etc.), la existencia en la página web de un enlace común que dirige a un sitio específico donde hay centralización de la información, la publicación total de instrumentos administrativos, resolutivos, etc. emitidos por autoridades de gestión y cuerpos colegiados en el Digesto de la Universidad; el deber de los investigadores de sus producidos al Repositorio Institucional Abierto para ser visualizados, además de la aprobación de la normativa para la presentación, carátulas y formatos de proyectos finales de carrera, tesis y tesinas y el establecimiento por el Consejo Superior del procedimiento para entrega de licencia de depósito en RIA, involucrando ello al Departamento Biblioteca, Departamento Alumnos, Bedelía, Directores de Departamentos de Carrera, Docentes de PFC, alumnos.

Sin embargo, también hubo casos en que la actividad cotidiana de la Universidad no se ha visto modificada a partir de la vigencia de la citada ley.

c. Presunción de publicidad de la Información pública.

Sólo en dos páginas webs analizadas se encontró información publicada.

Sobre el particular, los entrevistados han enumerado la información que se publica en los sitios web correspondientes, a saber:

• La Resolución Consejo Superior sobre creación, conformación, características del Sistema, Estructura Orgánica y Funciones de la Universidad y Facultades, Apertura por dependencia, Misión/Función/Actividades, Nómina de Autoridades y Personal, Nómina de integrantes de los cuerpos colegiados por dependencia, Nómina de Personal, Escalas Salariales, Información presupuestaria, Cuenta de Inversión, Transferencias de Fondos, Pagos realizados, información sobre las prestaciones del ICUNER, Becas, Compras y contrataciones, Listado de compras y contrataciones, Informes de Auditoría Interna, Dictámenes Asesoría Letrada, etc.

• En el Boletín Oficial se publican todas las normas de carácter general, éstas están escaneadas y subidas como hipervínculos al sitio.

• Las resoluciones y normativas de la Universidad, las convocatorias a concursos y los procedimientos de trámites administrativos internos.

• La producción intelectual de los alumnos de carreras de grado, pre grado y posgrados, los trabajos de los grupos de investigación, cursos y que a través del Portal de videoconferencias, se puede participar en línea o descargarlas, el Buscador de reuniones de Consejo Superior, documentación, estatutos, resoluciones y ordenanzas.

• Las actividades de extensión y de gestión.

• Información institucional, estructura orgánica, normativa interna, información de interés académico.

• Publicación en el Repositorio Institucional Abierto de todos los trabajos que han sido publicados en revistas y en congresos, con referato, nacionales o internacionales.

d. Transparencia y máxima divulgación.

Del análisis de los casos a los cuales les era aplicable, en una página web oficial la información que se encontraba disponible era accesible, aunque sólo en uno de ellos la información hallada cumplía de manera total con la condición de accesibilidad conforme lo establecido en la Ley 26.653.

e. Informalismo.

Se ha acreditado la existencia en dos páginas webs oficiales de un espacio dedicado al Derecho de Acceso a la Información Pública, destacándose además que hubo un caso en donde se constató la existencia de un Código QR, el cual direcciona al sitio

web de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP).

Sólo en dos webs oficiales se constató: la existencia de una referencia de la normativa aplicada en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública, la mención del o los responsable/s del mismo; la identificación del procedimiento para acceder a la información pública; el formulario o el contacto para solicitar información pública; y el registro de solicitudes de acceso a la información pública.

Sólo en un caso, el entrevistado ha dicho que en la Universidad de su pertenencia existe un procedimiento de solicitud de acceso a la información pública, y que el mismo se encuentra descripto en el sitio web, se indicó además que hay un enlace para solicitarla. En otro de los casos, se ha expresado que no se formalizó o publicó un procedimiento de solicitud de acceso a la información pública pero sí hay un "botón" de contacto en la página del Boletín Oficial donde se puede realizar reclamos sobre normas no publicadas o solicitudes de normas de carácter no general.

f. Máximo acceso.

Sólo en un sitio web, la información disponible se encuentra completa.

g. Apertura.

En dos sitios webs oficiales, la información disponible estaba en formato electrónico abierto que posibilita su procesamiento, reutilización o redistribución.

h. Disociación.

Del análisis de los casos a los cuales les era aplicable, sólo en un sitio web las excepciones a la presunción de publicidad estaban tachadas, ocultas o disociadas.

i. No discriminación.

En dos páginas webs oficiales, se constató el principio de no discriminación, por el cual no se exige la expresión motivos como requisito al momento de solicitar información pública.

j. Máxima premura.

En relación a ello, cuatro entrevistados expresaron no haber recibido solicitud alguna de información pública relativa a la universidad. Otros tres entrevistados, por su parte, manifestaron que sí se han recibido solicitudes de acceso a la información relativa a la Universidad.

Uno de ellos, manifestó que hasta la fecha de la entrevista, se han recibido cinco solicitudes de información pública relativa a la Universidad y que se ha dado respuesta a las mismas. En todos los casos se generó un expediente administrativo y se brindó

la respuesta según lo previsto en la normativa vigente, brindada la respuesta el expediente correspondiente se archivó. Asimismo dijo que una de las solicitudes ingresó a través de la Agencia de Acceso a la Información Pública. Esta última envió la solicitud a la Universidad y el trámite transitó el procedimiento establecido.

Otro de los entrevistados ha expresado que, desde que está en el cargo que en el momento de la entrevista desempeñaba, se ha recibido una solicitud de información pública por parte de una diputada provincial remitida por el Poder Ejecutivo provincial y que dicha solicitud tuvo su respuesta. La Agencia de Acceso a la Información Pública no tuvo intervención. No se expresó sobre la conclusión del procedimiento de solicitud de acceso a la información pública.

Finalmente, en el último caso se dijo que han recibido solicitudes relativas a las investigaciones que se están llevando a cabo en su Universidad, sobre todo de parte del sector productivo, y que si se han recibido solicitudes respecto de los trabajos depositados en el Repositorio Institucional Abierto y al funcionamiento del Departamento Biblioteca.

Respecto de la respuesta que se le ha brindado, se lo ha derivado al solicitante al micrositio del Grupo de Investigación, en la página web de la Facultad, donde puede ver los temas en que se está trabajando, las investigaciones culminadas e incluso contactarse con el Director. También se le informa de la existencia del RIA, y que se da respuesta a lo solicitado siempre y se informa a los agentes involucrados, además se da cuenta de ello en los informes elaborados por el Jefe de Biblioteca al Secretario Académico en forma semestral. La Agencia de Acceso a la Información Pública no tomó intervención alguna.

Respecto de la conclusión del procedimiento de solicitud de información pública, se ha manifestado ha culminado de manera exitosa y correcta, ya que si no encontraron respuesta, se pudieron contactar con los Directores de Grupo y plantear su problemática.

k. Gratuidad.

En el caso de dos páginas webs oficiales, se ha verificado la ausencia de solicitud de pago alguno por el acceso a la información pública. En el resto, no hay información accesible al respecto.

l. Excepciones al Derecho de Acceso a la Información Pública.

En dos sitios webs se presentan los supuestos de excepción de acceso a la información pública. En uno de ellos se indica el artículo 16, Decreto 1169/05 de la Provincia de Entre Ríos.

m. Sitio de Publicidad Oficial.

En dos sitios webs oficiales existe un Boletín Oficial. Del análisis de los casos a los cuales les era aplicable, sólo en una página oficial se constató la existencia de un Digesto Electrónico.

Segunda categoría de análisis: Transparencia activa

Del análisis de la información recabada pudo constatarse que en solo un caso se verificó que existe un espacio específico en el sitio web de la Universidad referido a Transparencia Activa, incluyendo la información que requiere la normativa vigente aplicable a ella. En otros casos, se ha expresado que aunque no esté implementado con el término Transparencia Activa, en la página web se pueden conocer las resoluciones del Consejo Directivo, las normas y gestión de distintos servicios que ofrece la Universidad.

Del análisis de los sitios webs oficiales, se acreditó la existencia de un espacio que directa o indirectamente se refiere a la Transparencia Activa.

Sobre la información que se tiene el deber de publicar en los sitios webs oficiales, se constató que:

- en tres sitios había publicada información sobre estructura orgánica y funciones, en uno se encontraba parcialmente publicada dicha información.
- la información sobre la nómina de autoridades, personal, contratos de personal y pasantes sólo se encontraba completa en un sitio web y parcialmente publicada en cinco páginas oficiales.
- se acreditó la información de escalas salariales y sus componentes, entre las instituciones obligadas, en un solo uno sitio web y en otro caso, la página web redireccionaba a otro sitio,
- se constató la información de presupuesto a cada área, programa o función, entre las instituciones obligadas, en un solo sitio web, al igual que la información sobre modificaciones presupuestarias en cada ejercicio, la referida a transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas y sus beneficiarios y las listas de contrataciones públicas (bajo cualquier modalidad).
- sobre la publicación de actos de alcance general o individual, en dos sitios web se encuentran publicados los mismos.
- acerca de la publicación de las actas de los órganos colegiados, entre las instituciones a que les era aplicable, en un solo sitio web se acreditó el cumplimiento de publicación.
- en relación a las instituciones que deben realizarlo, se verificó el cumplimiento de la publicación de los dictámenes jurídicos, los dictámenes técnicos, los informes de

auditoría o evaluaciones (internas o externas), la indicación de permisos, concesiones y autorizaciones otorgadas y sus titulares.

- en tres sitios se hace publicación explícita de los servicios que las instituciones brindan directamente al público.

- entre a quienes se les aplica el deber de publicación relativa a la información sobre los mecanismos o procedimientos por el cual el público puede presentar peticiones, acceder a información o participar o incidir en la formulación de la política o el ejercicio de facultades de la institución, sobre la autoridad competente para recibir solicitudes de AIP y procedimientos para interponer reclamos ante denegatoria, mecanismos de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público para acciones u omisiones del sujeto obligado, guía de información sobre sistemas de mantenimiento de documentos, etc, acordadas, resoluciones y sentencias que estén obligados a publicar, sólo en un sitio web se verificó el cumplimiento de su publicación.

- sólo en un sitio web se verificó la existencia de un índice de trámites y procedimientos que se realicen ante el organismo así como requisitos y criterios de asignación para acceder a prestaciones, en otro se verificó su cumplimiento parcial.

- respecto de los sujetos alcanzados por esta obligación, en ninguno de los sitios se constató la difusión de información que responda a requerimientos de información pública realizados con mayor frecuencia.

- en los sitios webs de los sujetos comprendidos en esta obligación, no se constata la publicación de las declaraciones juradas de los sujetos obligados a presentarlas, aunque sí la redirección a otros entes públicos destinados a proveer dichos informes.

- en los sitios webs de los sujetos alcanzados por la publicación de dicha información, sólo en uno se verifica la existencia de otra información útil o relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en otro de los sitios analizados se cumple parcialmente con la misma.

IV. Algunas líneas de trabajo para seguir reflexionando sobre el DAIP a modo de conclusión

Como se explicita al inicio, el objetivo de este trabajo ha sido presentar algunas consideraciones en torno al Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) como dispositivo imprescindible para la gestión universitaria a partir del relevamiento, análisis y reflexión sobre los instrumentos de acceso a la información pública disponibles en las Universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos, y destacar los resultados alcanzados, los que permiten dejar planteadas algunas futuras líneas de trabajo en la gestión universitaria.

Precisamente, luego de la concreción de las etapas que estructuran el Proyecto de Investigación, a partir de la metodología empleada y los resultados obtenidos, es posible formular algunos interrogantes que permiten generar debates de relevancia en el campo que, sin lugar a dudas, no agotan todas las posibilidades pero permiten construir un marco teórico de referencia sobre esta área vacante de análisis y reflexión.

Para encauzarlas, es necesario recordar que no todas las Universidades con asiento territorial en la Provincia de Entre Ríos comparten la misma estructura institucional. En efecto, tal como fue explicitado anteriormente, algunas Universidades son Nacionales (UNER y UTN en todas sus Regionales), otra es Provincial (UADER) y las restantes son privadas (UCA, UCU y UAP).

Establecido el marco institucional en el cual las gestiones universitarias se desenvuelven, surgen algunas cuestiones como las que seguidamente se explicitan. En primer lugar, ¿debe aplicarse a todas las Casas de Estudios citadas el mismo régimen normativo sobre Derecho de Acceso a la Información Pública o, cuanto menos, los mismos principios que dimanan de la norma nacional?

En segundo término, de acuerdo a la respuesta que se dé al interrogante formulado anteriormente, corresponde que nos preguntemos si distintos regímenes jurídicos sobre DAIP conllevan diferentes alcances al Derecho de Acceso a la Información Pública. Este aspecto se vuelve trascendente si se tiene en cuenta la jurisprudencia provincial, nacional e internacional en la materia que, más allá de la literalidad normativa, establece estándares que trascienden los acotados marcos jurídicos y sus expresiones legales.

Y, en tercer y último lugar, en función de todo ello, corresponde indagar sobre las principales incidencias del DAIP en la gestión universitaria en las reseñadas instituciones.

Para responder esos interrogantes es necesario realizar un par de consideraciones previas. En primer término, debe advertirse que si bien la Ley 22.275 fue sancionada en 2016 recién lleva pocos años de vigencia efectiva. Ello es así porque mediante la primera de sus cláusulas transitorias se otorgó un año de gracia al universo de sujetos obligados a brindar información pública para adaptarse a las previsiones de la misma, fundamentalmente en cuanto a medidas para el cumplimiento del principio de transparencia activa, designación de autoridades o encargados de acceso a la información pública y trabajo en archivos, pensando en la preservación y disponibilidad del acervo documental[7]. La puesta en práctica de la norma también ha llevado tiempo, motivo por el cual aún es posible calificar la norma nacional sobre DAIP como 'novedosa'.

Más allá de esa aclaración, del PID surge claramente que salvo una única excepción

7 Tengamos en cuenta, en este sentido, que esta Ley fijó un universo más amplio de sujetos obligados a brindar información pública que el hasta entonces vigente en la materia (Decreto N° 1172/03, que aún rige).

entre las Universidades analizadas, resulta llamativa la escasa o nula aplicación de las previsiones o los principios que dimanan de la Ley N° 27.275 en el universo alcanzado por este PID.

En efecto, tal como fuera relatado al dar cuenta de los resultados obtenidos aplicando el marco metodológico, de las Universidades Públicas, tan sólo una (1) cumple cabalmente con las pautas de acceso a la información pública y transparencia activa mientras que las restantes lo hacen de modo parcial. Y, en cuanto de las Universidades privadas, no solo no poseen un sitio de Transparencia Activa amplio sino que, además, circunscriben el acceso a la información pública al exclusivo uso de los recursos públicos que pudieran obtener, tal como fuera explicitado por los actores claves de dichas instituciones.

La segunda aclaración supone destacar que en ninguna de las Casas de Estudios analizadas se evidenciaron situaciones de "secreto" sino que, por el contrario, los propios actores realizan sus funciones basados en una singular y propia concepción del Derecho de Acceso a la Información Pública según la interpretación dada a las normas que le resultan aplicables.

Ahora bien, efectuadas estas aclaraciones previas, es posible efectuar algunas apreciaciones como modo de aproximación y de respuesta a los interrogantes planteados anteriormente. Sobre el primero de ellos -sobre la normativa aplicable a las distintas Universidades analizadas-, corresponde afirmar que del PID surge que a la mayoría de esas Universidades no les corresponde aplicar el mismo régimen normativo -por lo que se expresó en el apartado correspondiente a ese tópico-. Resulta evidente que las distintas normas referenciadas tanto sobre DAIP como la relativa a la Educación Superior, establecen distinciones que parten de la diferente conformación institucional de las Casas de Estudios.

Sin embargo, no resulta tan claro que los principios establecidos en la norma nacional no sean una referencia ineludible en la materia. Como es sabido, los principios jurídicos dan cuenta de fundamentos, de razones y de valoraciones que subyacen al entramado normativo. Independientemente de la corriente iusfilosófica que se asuma, la jurisprudencia argentina e internacional es coherente al considerar la trascendencia de los principios jurídicos que dan sustento a los derechos que se pretenden proteger.

Precisamente, en materia de DAIP, la norma nacional ha receptado los estándares internacionales en la materia, lo que implica reconocer que esos principios se tornan operativos y aplicables más allá del plexo jurídico específico que regule determinadas instituciones. La jurisprudencia en la materia también da cuenta de esta tesitura.

Por lo tanto, más allá de la conformación institucional de las Universidades analizadas, éstas deben ceñirse cuanto menos a los principios que están contenidos en la norma nacional sobre Derecho de Acceso a la Información Pública, lo que genera un marco común para todas las Casas de Estudios.

Si esto es así, seguidamente corresponde indagar sobre si distintos regímenes

legales -aún con principios jurídicos comunes- debieran conllevar otorgar distintos alcances al Derecho de Acceso a la Información Pública, lo que ha sido planteado antes como segunda cuestión. Concretamente, se plantea ahora la interrelación de este derecho de información con el Derecho a la Educación Superior -también de rango constitucional- por cuanto la interpretación que se otorgue al primero -amplia o restrictiva- podría tensionar el reconocimiento efectivo del segundo.

En efecto, ambos derechos -Derecho a la Educación Superior y el de Acceso a la Información Pública- poseen rango constitucional pero, además, son Derechos Humanos. Esa inescindible relación permite ubicarlos dentro de un eje común de análisis, ya que se trata de derechos que requieren especial tutela jurídica como, asimismo, una consideración central en la gestión de los mismos.

Como es conocido, los derechos de raigambre constitucional y que, además, son derechos humanos, deben ser ponderados no sólo teniendo en cuenta su dimensión individual -es decir, propia de quienes son portadores de los mismos o, en su caso, se ven afectados cuando son amenazados o vulnerados- sino que también deben ser valorados y considerados desde una dimensión social -por tratarse de categorías jurídicas centrales en la conformación republicana- y colectiva -dado su carácter expansivo en cuanto ejes vertebradores de la ciudadanía y las libertades-.

Por esas razones se advierte con preocupación que ninguno de los autores que trata el DAIP desde el análisis de la doctrina jurídica se adentra a estudiar esta inescindible interrelación y las consecuencias que ella puede traer aparejada. Quizás lo trabajado en el Proyecto pueda, humildemente, contribuir a su abordaje.

Efectivamente, desde el punto de vista del análisis y relevamiento llevado a cabo en el PID, se considera fundamental profundizar esta interrelación ya que, si se concibe la Educación Superior como un Derecho Humano, éste no puede verse afectado, alterado, modificado o restringido por la índole de la institución que lo realice ni las prácticas que las mismas lleven a cabo. Sin lugar a dudas, esta aseveración y este análisis requieren profundizar y continuar líneas de investigación que aborden específicamente este aspecto, lo que excedería esta presentación.

Sentado lo anterior, es decir, que el Derecho a la Educación Superior es uniforme a todas las instituciones universitarias, difícilmente puedan justificarse excepciones al Derecho de Acceso a la Información Pública que refieran a aquél, por cuanto la afectación de este último podría restringir al primero.

Aun tratándose de instituciones provinciales o privadas -ya que sin lugar a dudas, las nacionales deben aplicar la Ley 27.275- debe posibilitarse la transparencia y dar lugar a mecanismos de acceso a la información vinculada con el Derecho a la Educación Superior.

Esto implica asumir que no es posible simplificar el DAIP de acuerdo a argumentos vinculados a la conformación institucional -si se trata de universidades públicas, nacionales o provinciales, o privadas-, al marco jurídico que directamente rige las mismas -ya que, como se dijo anteriormente, los principios jurídicos son comunes

y aplicables a todas las Casas de Estudios-, ni al origen de recursos económicos obtenidos como aporte o subvención del Estado Nacional -tal como plantean algunas de ellas-.

De lo contrario, se estaría favoreciendo una interpretación que ineludiblemente lleva a reducir el contenido y alcances del DAIP. En efecto, se reduce el DAIP dado que parecería quedar circunscripto a algunas cuestiones puntuales -cada institución lo centra en determinados aspectos y no descalifica en otros- pero, además, esa forma de asumirlo no habilita otras preocupaciones, otras intervenciones y otros análisis que pueden adquirir las más variadas formas y contenidos.

Por último, respecto al último de los interrogantes formulados, queda evidenciado tanto por los resultados alcanzados como por el alcance que debiera otorgársele al Derecho de Acceso a la Información Pública que -fuera de cualquier controversia- éste incide y coadyuva significativa y positivamente a la gestión universitaria.

Vale aclarar que existe acuerdo[8] sobre los beneficios que reporta el DAIP ya que éste fomenta la transparencia de una gestión, sirve a la rendición de cuentas, está vinculado con la libertad de expresión y se trata de un derecho humano fundamental que habilita la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Sin embargo, tal como surge del relevamiento efectuado en este PID, es un instrumento subutilizado por la gestión universitaria.

Ello se puede constatar si se toma en consideración que mientras que en 2018 se formularon 4.421 solicitudes de información pública en el conjunto del sistema de organismos a los que le resulta de aplicación la Ley Nacional y, en 2019, hubo 4.862 peticiones según los términos de la misma Ley, en el período que abarcan los años 2018 hasta 2020 la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) recibió solo once (11) peticiones relativas a Universidades[9]. Estas cifras[10] dan cuenta de la escasa significación de requerimientos si se tiene en cuenta la población total del país o, en el caso que nos ocupa, de las comunidades universitarias que conforman cada una

8 Se incorporan en este apartado los aportes realizados por Oscar Londero, periodista y ensayista sobre Acceso a la Información Pública, quien analiza críticamente la temática desde la praxis concreta del ejercicio de este derecho.

9 Al momento de efectuarse el relevamiento por el equipo que integra el PID, éstas eran las situaciones en las que intervino la AAIP respecto a Universidades Nacionales: Universidad Nacional de Misiones (UNM), Resolución Resol-2018-31-APN-AAIP, 14-5-2018; Universidad Tecnológica Nacional (UTN) Regional Buenos Aires, Informe IF-2018-26582758-APN-AAIP, 4-6-2018; Universidad Nacional de San Martín (UNSM), Informe IF-2018-36872327-APN-AAIP, 1-8-2018; Universidad Nacional de San Martín (UNSM), Informe IF-2018-55521753-APN-AAIP, 31-10-2018; Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), Informe IF-2018-58735444-APN-AAIP, 4-11-2018; Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Resolución Resol 2019-44-ANN-AAIP, 19-3-19; Universidad Nacional de San Martín (UNSM), Informe IF-2019-86317219-APN-AAIP, 23-9-2019; Universidad de Buenos Aires (UBA), Informe IF-2019-89117090-APN-AAIP, 30-9-2019; Universidad Nacional de La Matanza (UNLM), Informe IF-2019-90618787-APN-AAIP, 4-10-2019; Universidad Nacional de San Martín (UNSM), Resolución Resol 020-23-APN-AAIP, 28-1-2020; Universidad de Buenos Aires (UBA), Informe IF-53085393-APN-AAIP, 12-8-2020. Fuente: Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP).

10 Datos que constan en los informes anuales de gestión de la Agencia de Acceso a la Información Pública, órgano de aplicación de la Ley 27.275.

de las Casas de Estudios.

Del mismo modo, es posible constatar esta escasa participación 'activa' en el requerimiento de acceso a la información pública según surge de esta investigación para las Universidades consideradas en el PID.

Ahora bien, si la gestión pretende ser un instrumento de la administración para obtener el mayor beneficio para su organización -tal como fuera expresado en el capítulo correspondiente- y considerando, además, que las tendencias actuales globales que propician que las instituciones -públicas o privadas- sean transparentes de cara a la sociedad a partir del derecho al acceso a la información pública, resulta llamativo que la mayoría de las gestiones de las diferentes Casas de Estudios analizadas no encaren decididamente acciones que tiendan a favorecer y ampliar el DAIP.

Más allá de la conformación institucional de cada Universidad, las problemáticas que las atraviesan son comunes. Cuestiones como ingreso, permanencia y egreso, titulaciones, planes de estudios, dispositivos de selección del profesorado, entre otras, merecen ser explicitadas y comunicadas a las sociedad, sobre todo si se tiene en cuenta que ello impacta en el Derecho a la Educación Superior.

Precisamente en ese sentido, el Derecho de Acceso a la Información Pública bien puede coadyuvar a una gestión universitaria más eficiente, comprometida, y de caras a la comunidad que permita, no sólo el control y escrutinio en las rendiciones de cuentas -aspecto económico financiero- sino, sobre todo, habilite y fomente la participación en la construcción de un espacio público universitario.

Por todo ello, luego de haberse llevado adelante este PID, se propone fortalecer el Derecho de Acceso a la Información Pública ampliando su implementación real y efectiva a través de todos los mecanismos e instrumentos disponibles -habilitando la presentación de solicitudes de acceso, ampliando la información disponible en las webs, afianzando una práctica de transparencia activa consciente, entre otras posibilidades-, en todas las instituciones universitarias -sean éstas nacionales, provincial o privadas-, lo cual podría constituirse en una de las tantas formas y condiciones que requiere la gestión universitaria hoy día para potenciar, ampliar y garantizar el Derecho Humano a la Educación Superior a través de nuevos y renovados mecanismos de gestión institucional.

De esta manera se fortalecerá la relación universidad-sociedad, se propiciará la calidad institucional a través de prácticas institucionales que acompañen los derechos de la sociedad y, sobre todo, se tenderá a establecer una gestión universitaria cercana a las demandas y planteos de la comunidad en su conjunto.

Referencias bibliográficas

Agamben, G. (2009). Signatura rerum: sobre el método. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo.

Agamben, G. (2017). El uso de los cuerpos: homo sacer IV, 2. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo.

Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). Normativas.

Alexy, R. (2012). Teoría de la argumentación jurídica. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bachelard, G. (1987). La formación del espíritu científico. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI .

Basterra, M. (2018). Acceso a la información pública y transparencia. Buenos Aires, Argentina: Astrea.

Batthyány, K., Cabrera, M., Alesina, L., Bertoni, M., Mascheroni, P., Moreira, N., y Rojo, V. (2011). Metodología de la investigación para las ciencias sociales: apuntes para un curso inicial. Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) de la Universidad de la República.

Bericat, E. (1998). La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: Significado y medida. Barcelona, España: Ariel.

Bertaux, D. (2005). Los relatos de vida. Barcelona, España: Bellaterra.

Bosio, I. V. (2014). El informe de investigación en Cubo de Severino, L. et. al. (2014). Los textos de la ciencia. Principales clases del discurso científico. Córdoba, Argentina: Comunicarte.

Bourdieu, P., Chamboredon, J. C. y Passeron J. C. (2004). El oficio del sociólogo: presupuestos epistemológicos. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995): Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Brugué, Q. y Subirats, J. (1997). Introducción. Lecturas de gestión pública. Madrid, España: Ministerio de Administraciones públicas.

Cardona J. C. (Director) et. al. (2019). Derecho administrativo, Estado y república. Tomo 2. Buenos Aires, Argentina: Astrea.

Cea D' Ancona, M.A. (1996). Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social. España: Síntesis.

Clerici, C. (2020), Breve manual de lectura y escritura para la universidad. Paraná,

Argentina: EDUNER.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Sentencias: a) Claude Reyes y otros vs. Chile (2006); b) Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil (2010); c) Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam (2015); d) I. V. vs. Bolivia (2016).

Cubo de Severino, L. et. al. (2014). Los textos de la ciencia. Principales clases del discurso científico. Córdoba, Argentina: Comunicarte.

Dworkin, R. (2008). El imperio de la justicia: de la teoría general del derecho, de las decisiones e interpretaciones de los jueces y de la integridad política y legal como clave de la teoría y práctica. Barcelona, España: Gedisa.

ENLACES (Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior) (2022). III Conferencia Mundial de la Educación Superior: la visión del espacio latinoamericano y caribeño de Educación Superior. Disponible en: http://grupomontevideo.org/sitio/noticias/enlaces-aprobo-documento-rumbo-a-la-iii-conferencia-mundial-de-educacion-superior/. Fecha de acceso: 30.05.2022 - 19.46 hs.

Felcman, I. y Blutman, G. (2011). Nuevos modelos de Gestión Pública. Cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del "big bang" paradigmático. Buenos Aires, Argentina: Temas.

Fernández Lamarra, N. (2018). La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional. Sáenz Peña, Argentina: UNTREF.

Gvishinai, D. (1977). Organización y gestión: un análisis sociológico de las teorías occidentales. México D.F., México: Ed. Cultura Popular.

Henríquez Guajardo, P. (Coord.) (2018). Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018. Caracas, Venezuela: UNESCO – IESALC y UNC.

Hernández Sampieri, R. et. al. (1997). Metodología de la Investigación. México D.F., México: Mc Graw Hill.

Hernández Sampieri, R (1997). Metodología de la Investigación. Colombia: Panamericana Formas e Impresos.

Krotsch, P. (2009). Educación Superior y reformas comparadas. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Legendre, P. (2008). El Tajo: discurso a jóvenes estudiantes sobre la ciencia y la ignorancia. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Martínez Nogueira, R. y Góngora, N. (2000). Evaluación de la gestión universitaria: informe preparado para la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (2000).

Milner, J. C. (2008). El judío de saber. Buenos Aires, Argentina: Manantial.

Muriete, R (Coord. Gral.) et. al. (2018), La Universidad como objeto de estudio. Comodoro Rivadavia, Argentina: EDUPA.

Nino, C. (2014). Derecho, moral y política: Una revisión de la teoría general del Derecho. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Orozco, J. (1999). Investigación de mercados: concepto y práctica. Buenos Aires, Argentina: Norma.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). La reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público". Barcelona, España: Paidós.

Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. Buenos Aires, Argentina: INAP.

Reyes Suárez, A. , Piovani, J. I. y Potaschner, E. (coords.). (2019). La investigación social y su práctica: Aportes latinoamericanos a los debates metodológicos de las ciencias sociales. La Plata, Argentina: UNLP.

Rigal, L.y Sirvent, M. T. (2012), Metodología de la Investigación social y educativa: diferentes caminos de producción de conocimiento. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.

Rinesi, E. (2015). Filosofía (y) política de la Universidad. Los Polvorines, Argentina: UNGS- IEC-CONADU.

Samaja, J. (2012) Epistemología y metodología: elementos para una teoría de la investigación científica. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.

Sirvent, M.T. et. al. (2006), El proceso de investigación Cátedra de investigación y estadística educacional I". Buenos Aires: EUDEBA.

Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos. Sentencia: «Barrionuevo, Sandra Gisela c/ ENERSA s/ Acción de Amparo» (Expediente N° 24289). 4 de octubre de 2019

Supiot, A. (2012). Homo juridicus: ensayo sobre la función antropológica del derecho. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Taylor, S.J.; Bogdan, R. (1992), Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Barcelona, España: Paidós.

UNESCO-IESALC. Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Córdoba, Argentina: UNC.

Valles, M. S. (1999) Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica y Práctica Profesional. Madrid: Síntesis.

Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) (2015). La investigación cualitativa. Estrategias de investigación cualitativa, 23-64. Barcelona: Gedisa.

"Territorialidad y acceso a la salud. El caso del Barrio marplatense Félix U. Camet desde 2005 a 2015"

"Territoriality and access to health. The case of the Mar del Plata Félix U. Camet neighborhood from 2005 to 2015"

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61038

Aveni, SIlvina[1]
https://orcid.org/0000-0001-9795-3294
Grupo de Estudios sobre Población y Territorio (Gespyt).
Universidad Nacional de Mar del Plata.
avenisilvina@gmail.com
Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina

Recibido: 18/07/2022
Aceptado: 11/10/2022

Resumen[2]

El Barrio Félix U. Camet de Mar del Plata presenta condiciones de vulnerabilidad sanitaria y ambiental, lo que restringe el acceso a la salud de sus habitantes confinándolos a la desterritorialización y a su consecuente re-territorialización precaria. Sin embargo, estas personas

1 Profesora en Geografía (UNMDP). Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades con mención en Historia (UNQUI).

2 Este trabajo constituye una reelaboración de aspectos tratados en el artículo: Aveni, Silvina. (2020). Problemas compartidos y lucha colectiva por la salud. El caso del Centro de Atención Primaria de la Salud Antártida Argentina (2007-2016), Mar del Plata. En Cuadernos de H ideas. Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. 14(14), Enero-Diciembre, ISSN: 2313-9048. Recuperado de https://doi.org/10.24215/23139048e033

se movilizan por sus demandas y adquieren nuevas posibilidades de re-territorializarse desde abajo conquistando sus derechos.

El objetivo del artículo es analizar la lucha colectiva por el acceso a la salud de los residentes del barrio mencionado como parte del proceso de construcción de su territorialidad desde 2005 a 2015. La metodología es cualitativa utilizando el análisis documental y las entrevistas a profesionales de la salud, partícipes de la gestación y concreción de esa lucha.

Palabras claves: Territorialidad- Acceso a la salud- Lucha colectiva- Geografía

Abstract

Félix U. Camet neighborhood in Mar del Plata presents health and environmental vulnerability, which restricts access to health for its inhabitants, confining them to deterritorialization and its consequent precarious re-territorialization. However, these people are mobilized by their demands and acquire new possibilities of re-territorializing themselves from below, conquering their rights.

The objective of the article is to analyze the collective struggle for access to health of the inhabitants of the aforementioned neighborhood as part of the process of building its territoriality from 2005 to 2015. The methodology is qualitative using documentary analysis and interviews with health professional's participants in the gestation and concretion of that struggle.

Key words: Territoriality- Access to health- Collective struggle- Geography

"Territorialidad y acceso a la salud. El caso del Barrio marplatense Félix U. Camet desde 2005 a 2015"

Introducción

Las transformaciones socio-territoriales en Argentina son producto del derrotero histórico trazado por los estilos de desarrollo nacional en estrecha vinculación con los gestados a nivel global. Cada modelo de crecimiento está representado por ciertas actividades productivas principales y un repertorio de actores sociales que dirimen sus intereses. En este escenario, el territorio como factor, atestigua las relaciones de poder que se despliegan en la etapa económica vigente (Santos, 1994; Haesbaert, 2004).

De acuerdo con Svampa (2017) a partir del año 2000, América Latina ingresa en un cambio de época caracterizado por el cuestionamiento al Neoliberalismo y sus efectos. Esos gobiernos se enmarcan bajo un "nuevo modelo" definido como posconvertibilidad, neodesarrollismo o posneoliberalismo. En Argentina, esa fase comienza luego de la crisis del 2001 y está representada por las gestiones de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007- 2011; 2011 -2015).

Nuestra realidad nacional post 2001, signada tanto por la crisis político- institucional y económica como por las movilizaciones sociales reaccionarias, hace necesaria la reivindicación del rol del Estado a partir de la implementación de medidas basadas en la recuperación del mercado interno, la reestatización de empresas prestadoras de servicios y la reactivación de las pymes (Basualdo, 2011; Manzano y Velázquez, 2016; Svampa, 2017). Hacia 2008, la crisis internacional marca la caída de los precios de los commodities y la dificultad para obtener préstamos en el mercado financiero internacional. Argentina transita el sostenido incremento de la inflación, el déficit fiscal, el estancamiento en la creación de empleo privado, el cepo cambiario, la devaluación (2013), la crisis desatada por la deuda, entre otros. Estos avatares de la economía han tenido efectos sobre la ciudad de Mar del Plata. De acuerdo con Lucero (2010) entre las debilidades observadas para el desarrollo local se identifica la persistencia de una estructura productiva basada en sectores tradicionales como el turismo masivo, la pesca y la industria textil, actividades de reducido nivel de diferenciación, estacionalidad y alta sensibilidad de sus precios al ritmo de la demanda.

En estrecha vinculación con su perfil productivo, históricamente, la ciudad de Mar del Plata ha sido considerada uno de los destinos turísticos más elegidos de Argentina, atributo que contribuyó a otorgarle varias denominaciones tales como la "villa de los porteños", la "perla del Atlántico" o la "ciudad feliz" (Mantero, 1997; Pastoriza, 2011). En este sentido, la belleza, la estética y la pulcritud son caracteres que siempre

ha buscado mostrar. No obstante, como contracara de estos espacios luminosos[3] (Santos y Silveira, 2001), otros espacios marplatenses representan en mayor o en menor grado los dilemas con los que se enfrentan las ciudades latinoamericanas como consecuencia de su crecimiento no planificado: las dificultades en el acceso a la infraestructura y servicios, la contaminación por desperdicios y emisiones y, por último, la exposición a peligros ambientales (Ivanega, 2009; citado por Zulaica, 2015). Estas problemáticas se concentran y confinan a las lejanías, a los bordes o a la periferia de la ciudad, creando espacios opacos (Santos, 2000) que inciden negativamente en la valorización de esos territorios. Este horizonte describe a la periferia desde un sentido negativo y restrictivo que deja de lado su capacidad de organización y construcción de su territorialidad.

Uno de los recortes territoriales que vivencia muy fuertemente esas circunstancias es el barrio Félix U. Camet locali al Norte de la ciudad de Mar del Plata. La salud de la población residente se encuentra atravesada por dos problemáticas vinculadas ambiente que se conciben como determinantes de la salud al explicar su condición de vulnerabilidad. Por una parte, la ausencia de servicios públicos esenciales como agua, desagües cloacales y un centro de salud emplazado en el barrio denotan la ausencia del Estado en relación a las necesidades de sus moradores; y, por otra, la cercanía a predios de eliminación de efluentes cloacales es un foco de insalubridad y degradación de las condiciones de vida para esas personas.

Este contexto de vulnerabilidad sanitaria y ambiental restringe el acceso a la salud de los ciudadanos del barrio y los confina a la desterritorialización y a su consecuente re-territorialización precaria (Haesbaert, 2004), respecto a los espacios luminosos de ciudad de Mar del Plata. La desterritorialización es entendida como la destrucción del territorio a partir de las disputas de poder y con ello la pérdida o limitación en las oportunidades de construir territorios para ciertos actores. No hay sociedad sin territorio, por lo que esos grupos desterritorializados gestan procesos de reterritorialización que devuelven esa capacidad de ejercer territorio, aunque muchas veces en condiciones precarias dado que no se consigue realizarlo acorde con sus necesitadas.

Sin embargo, hay algo de lo que esas personas no están privadas, esto es, su capacidad de movilizarse para hacer valer sus demandas en aspectos vinculados a la salud, y también para mostrar que existen como ciudadanos ante las autoridades locales y el resto de la población. Las asociaciones barriales permanentes o espontáneas dan cuenta de sus progresivos intentos de hacer escuchar su voz y la de sus territorios.

El objetivo de este trabajo es analizar la lucha colectiva por el acceso a la salud de los habitantes del barrio Félix U. Camet como parte del proceso de construcción

3 Los espacios luminosos son aquellos que acumulan más densidades técnicas e informaciones, siendo así más aptos para atraer actividades con mayor contenido de capital, tecnología y organización. Por oposición, los subespacios donde estas características están ausentes se los llama opacos. Entre estos dos extremos habría toda una gama de situaciones (Santos y Silveira, 2001, p.264)

de su territorialidad en el lapso que va desde el año 2005 al 2015. El arco tiempo seleccionado inicia en el año 2005 cuando se conforma la Posta Sanitaria Félix U. Camet, institución preliminar que se convierte en una institución formal en 2015 mediante la construcción del Centro de Atención Primaria de la Salud (CAPS) Félix U. Camet. En este sentido, la relación entre salud- territorio- Estado puede abordarse a partir de lucha colectiva por asegurar el acceso a la salud entendido como derecho, cuya conquista concluyente ha sido la creación del CAPS señalado, habilitando la posibilidad a sus protagonistas de re- territorializarse desde abajo.

El trabajo se estructura en cinco secciones. En la primera, se detalla la metodología utilizada. En la segunda, se presentan los apuntes teóricos sobre las líneas de investigación en torno al acceso a la salud desde la Geografía y a las concepciones de territorio. En la tercera, se caracteriza al área de estudio a partir de la dimensión sociodemográfica del acceso a la salud en el barrio Félix U. Camet desde las visiones parciales el territorio (jurídico- política, económica y cultural). En la cuarta, se analiza la dimensión colectiva del acceso a la salud en el área de estudio desde las visiones integrales del territorio, sintetizadoras de su construcción colectiva de la territorialidad. Finalmente, se relatan las reflexiones finales.

Metodología

Las Ciencias Sociales en general y la Geografía en particular son portadoras de conocimientos e instrumentos aplicables al reconocimiento y mitigación de las desigualdades sociales. En la presente investigación, el interés se posiciona en los abordajes de la Geografía que contribuyen a iluminar la dimensión sociodemográfica y colectiva del acceso a la salud. Tanto la Geografía Crítica como la Geografía Humanística implementan métodos cualitativos que viabilizan su abordaje. Las técnicas cualitativas que se emplean son variadas. En primer lugar, la recopilación bibliográfica sobre las líneas de trabajo en el acceso a la salud y las conceptualizaciones sobre el territorio. También el análisis del grado de cobertura de servicios esenciales a partir de los datos provenientes de organismos públicos. De un lado, Obras Sanitarias Sociedad de Estado (OSSE), encargada del tendido de red pública de agua y cloacas en la ciudad de Mar del Plata. De otro lado, el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires que detalla las funciones de los CAPS así como su localización espacial.

Las instituciones de salud revisten un enorme valor material y simbólico especialmente para los residentes de barrios en situación de vulnerabilidad ambiental y sanitaria. Cada una de esas entidades constituye parte de los recursos necesarios para tejer redes de participación vecinal individual o colectiva (Pavcovich, 2010). Por tanto, resulta fundamental indagar sobre la relación entre el CAPS del Barrio Félix U. Camet y su población potencialmente usuaria a partir de los datos obtenidos en tres entrevistas realizadas a informantes calificadas durante 2016. Ellas han sido partícipes de la gestación y concreción de su fundación, permitiendo la reconstrucción de ese proceso. Las entrevistadas se desempeñan como profesionales

de la salud en el centro médico estudiado, una de ellas es Licenciada en Servicio Social, otra Enfermera y la última, Agente Sanitario Comunitario Municipal y Agente de Salud Provincial. Su rol es ser un nexo entre el efector de salud y la población, integrándolos en tareas de prevención y promoción de la salud. Por último, el rastreo de las publicaciones en la red social Facebook de la Asociación Vecinal de Fomento del barrio durante el período analizado facilita detectar problemas que han surgido y convocatorias colectivas a lucha vinculadas al acceso a servicios básicos (agua, cloacas, manejo de residuos, atención de la salud).

Acceso a la Salud y Territorio desde la Geografía

En este artículo se seleccionan dos de las dimensiones que Aveni (2016 y 2019) rescata para estudiar el acceso a la salud. Por una parte, la **dimensión sociodemográfica** que incluye las privaciones en el acceso a bienes y servicios emparentados con la salud. Por otra parte, se escoge la **dimensión colectiva** expresada en la lucha territorializada de la población que materializa una histórica insatisfacción o disconformidad en relación a su acceso a la salud. El abordaje de ambas dimensiones requiere recuperar al territorio como categoría de análisis geográfica central la cual resulta apropiada para analizar los entramados de poder que se ponen en juego al investigar sobre acceso a la salud.

Para entender al territorio se aborda por un lado su estructura externa, es decir su relación con otros conceptos geográficos dentro de un sistema más amplio; y por otro lado su estructura interna, es decir sus elementos, propiedades distintivas y sus dimensiones de análisis. En cuanto a su estructura externa, Haesbaert (2014) propone diseñar una "constelación de conceptos" inspirada en los aportes de Deluze y Guattari (1992) y contextualizada desde la realidad latinoamericana. En la mencionada constelación, las categorías más generales son el espacio- tiempo y el espacio geográfico, quienes funcionan como estrellas centrales entorno a las cuales giran varios astros. Cada uno de ellos ilumina diferentes dimensiones del espacio, aunque puedan tener entrecruzamientos y contradicciones. El espacio geográfico es entendido por Santos (2000) como un conjunto indisociable e indisoluble y contradictorio de sistemas de objetos y sistemas de acciones. El concepto forma-contenido, desde el mismo autor, sintetiza la dialéctica del espacio compuesto por formas que son dotadas de funciones acorde a las necesidades de cada modo de producción. La especificidad del espacio reside en su materialidad que le permite sobrevivir al paso de los modos de producción. Por tanto, el espacio es memoria del pasado, reflejo del presente y visión del futuro. En síntesis, la sinergia espacialidad-temporalidad configura la esencia del espacio geográfico (Santos, 2000; Haesbaert, 2014).

En cuanto a su estructura interna, el territorio privilegia una de las dimensiones del espacio: las relaciones de poder (Sack, 1986; Raffestin, 1993; Santos, 1994 y 2000; Elden, 2016). Haesbaert (2004) sistematiza los debates gestados desde los años

1960 en busca de una mayor precisión conceptual. Las concepciones de territorio se clasifican en dos vertientes básicas: por un lado, las que adscriben a visiones parciales (materialistas o idealistas) que son tratadas a continuación; y, por otro lado, las que adscriben a visiones integrales que se analizan en el siguiente apartado.

Las Perspectivas Materialistas del territorio hacen hincapié en tres dimensiones: natural, política y económica. En primer lugar, la ***Concepción Naturalista*** se vale de una noción de territorio basada en las relaciones entre sociedad y naturaleza, y en el comportamiento "natural" de los humanos en relación con su ambiente físico procurando la supervivencia y adaptándose a su entorno.

En segundo lugar, la ***Concepción Jurídico-Política*** piensa al territorio como un espacio delimitado y controlado por un grupo humano. Presenta conexiones con la visión naturalista porque también se lo entiende como una fuente de recursos sobre la que se ejerce un determinado poder. Sack (1986) concibe al territorio como "todo espacio que tiene el acceso controlado; por lo tanto, desde el momento en que se controla espacial y materialmente el acceso de algún flujo (sea de mercancías, de personas o de capital), se está transformando el espacio en un territorio" (Haesbaert, 2013,18). Aquí subyace la definición clásica y concreta del territorio como base física del ejercicio de la soberanía del Estado. Por su parte, Elden (2016) señala que el territorio es mediador entre los términos "tierra" y "terreno", ambas expresiones de la base física del espacio y de sus relaciones político- económicas y político- estratégicas, respectivamente. El territorio tiene una connotación fundamentalmente política en sentido amplio y en relación al Estado. Él es el artífice del territorio porque es quien aplica técnicas para medir tierra y controlar el terreno. El territorio es una "tecnología política que puede ser mapeada, calculada, delimitada y controlada" (2016, 42-52) por el Estado en cada contexto espacial e histórico.

En tercer lugar, desde una ***Concepción Económica***, el territorio está incorporado al conflicto entre clases sociales como producto de la división social y "territorial" del trabajo (Sormani, 1977). El referente de esta noción es Milton Santos desde Geografía Crítica. La apropiación social del espacio geográfico implica la construcción de un territorio y su conversión en un "territorio usado" (Santos y Silveira, 2004). Entonces, el territorio usado en tanto parte (o casi sinónimo) del espacio geográfico, se compone de objetos o formas que constituyen la materialidad y son expresiones de las relaciones sociales que los originaron. En suma, se habla del territorio como producto social históricamente definido. Esta postura, a pesar de intentar construir una perspectiva integral, coloca su énfasis en la materialidad del territorio (Haesbaert, 2004; Hernández Cordero, 2008).

Por último, las Perspectivas Idealistas patrocinan primordialmente la ***Concepción Cultural o simbólico-cultural*** del territorio. Éste es concebido como el producto de la apropiación/valoración simbólica de un grupo en relación con su ámbito de vida. Las contribuciones de los geógrafos a esta perspectiva provienen desde la Geografía Humanista, aunque en general, se utilizan otras categorías de análisis geográfico

como el Lugar (Tuan, 1977; Clerc, 2004) para referenciar a aspectos internos o subjetivos en la relación sociedad- espacio.

Las dimensiones del territorio expresan su integralidad y complejidad, atributos que necesitan tenerse en cuenta al abordar la construcción de la territorialidad de los fenómenos sociales en general y de la salud en particular. Una salud que es mucho más que aspectos meramente biológicos porque valoriza cuestiones demográficas, ambientales y políticas en clave territorial.

Las concepciones de Territorio en el Barrio Félix U. Camet. Una radiografía de desterritorialización

Construir una radiografía de la desterritorialización del barrio Félix U. Camet requiere primero comprender cómo se desenvuelven las concepciones del territorio y la manera en que ellas abonan y cristalizan un proceso histórico y persistente de desterritorialización. Desde su concepción naturalista, la ciudad de Mar del Plata está emplazada en el sudeste de la Provincia de Buenos Aires y es el núcleo urbano más importante del Partido de General Pueyrredon. A la vez, desarrolla una gran influencia más allá de esa jurisdicción puesto que es cabecera de la Región Sanitaria VIII (Figura 1).

Figura 1. Mar del Plata y sus Barrios

Fuente: Lucero, et. al., 2010

El Barrio Félix U. Camet se encuentra emplazado en el Norte de Mar del Plata. Limita al noreste con el predio de usos específicos en donde funciona el Grupo de Artillería Antiaérea 601(GAA)[4]; al noroeste y oeste con áreas rurales de uso intensivo; al sur con una zona complementaria a Mar del Plata coincidente con el litoral marítimo norte de la ciudad que se destina a actividades turístico -recreativas en un

4 Grupo de Artillería de Defensa Aérea 601 (El Gada 601) es la principal unidad de artillería antiaérea del Ejército Argentino.

entorno paisajístico de interés y con el barrio "Parque Camet"; por último su margen oriental adyacente con el frente marítimo y la Ruta Provincial N°11 que conduce hacia la ciudad de Santa Clara del Mar. Una particularidad de este barrio es la ausencia de conexión próxima con otros lindantes. Es decir que la relación con otros barrios está mediada o limitada por amplios espacios forestales (Figura 1).

La genealogía de las funciones y usos del suelo del barrio indican que hacia los años 1930 el sector norte de la ciudad denominado "Bajada de Camet" se desempeñaba como una cantera de extracción de arenas, insumo para la industria de la construcción. El proceso de poblamiento del área recién se evidenció hacia los años 1940 gracias a la recepción de migrantes internos temporarios y permanentes y, a la diagramación de loteos inmobiliarios destinados a configurar barrios con abundante espacio verde, bajo valor del suelo y con una impronta destinada a actividades rurales. Luego, a partir de 1980, esta zona adquirió un status urbano (Núñez, 2012) que aún convive con parcelas rurales dedicadas a la producción intensiva y extensiva. Si bien actualmente es un área de baja densidad de población, acusa una tendencia al crecimiento demográfico (Sabuda y Sagua, 2015). Es de notar que en la concepción naturalista de este territorio centrado en su localización geográfica y los rasgos físico- naturales que definen los usos del suelo, se entremezclan cuestiones de dominio legal y jurisdiccional también emparentadas con la siguiente concepción del territorio.

Desde la Concepción Jurídico-Política del territorio, Mar del Plata recibe la categoría de aglomerado de tamaño intermedio mayor con una población de 614.350 habitantes en 2010 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). En la trama urbana, se reconocen 101 (ciento un) barrios o Asociaciones Vecinales de Fomento (AVF)[5] (Figura 1). Ellos son clasificados como intra o extrajidales dependiendo de su ubicación dentro o fuera del ejido urbano. El ejido urbano hace referencia al área que ha sido delimitada como urbana en la división política oficial del Estado Municipal. Su última actualización data de 1963 con lo que es indudable que en el tiempo transcurrido el crecimiento de Mar del Plata ha excedido ese límite y aparecen problemas estadísticos, físicos y legales (Lucero, et. al., 2010).

Los barrios llamados extraejidales están fuera del ejido urbano, pero muestran contigüidad espacial con la estructura de ocupación del suelo marplatense y vínculos de complementariedad con el núcleo central consolidado de la ciudad. El barrio Félix U. Camet forma parte de éstos últimos (Figura 1). Su reconocimiento oficial es reciente y se decreta cuando se circunscribe el radio de acción de su AVF: Barrio Félix U. Camet (Ordenanza 2714/66), formalizando el rol del Estado como agente encargado de demarcar y organizar el territorio, así como responsable de gestar políticas públicas en función de las necesidades particulares de cada barrio.

5 En el año 1942, a efectos administrativos, la Municipalidad de General Pueyrredon dividió a la ciudad en Asociaciones Vecinales de Fomento (Ordenanza Nº 314/42, vigente hasta hoy).

Desde una ***Concepción Económica*** del territorio, Mar del Plata halla en el turismo y en la pesca sus actividades fundamentales (Mantero, 1997). Uno y otro rubro se encuentra fuertemente influenciado por los ciclos económicos nacionales y mundiales y, por la estacionalidad. Sumado a esto, se destacan otras actividades pertenecientes al ámbito de los servicios como el comercio, la hotelería, la gastronomía, los servicios administrativos, los servicios comunales y una interesante oferta de instituciones educativas en todos los niveles. También se agrega la actividad primaria extractiva en las inmediaciones periurbanas y rurales de la ciudad con la presencia de un muy importante cinturón frutihortícola; y otras actividades como la construcción de buques, la elaboración de pastas alimenticias, la distribución de gas y sus derivados, la fabricación de carrocerías y remolques y la elaboración de productos derivados del cacao, chocolate y productos de confitería. De igual modo, es importante la industria de la construcción.

El sector norte la ciudad donde se sitúa el barrio analizado en este trabajo, tiene hoy usos del suelo variados con una predominancia del residencial y en menor medida, el comercial, de servicios turísticos y recreativos costeros, sin olvidar el uso específico asociado al predio de efluentes cloacales. La calidad de vida ha sido calificada como intermedia con respecto al promedio que corresponde al distrito de referencia (Lucero, et. al., 2016)[6]. Persisten carencias acuciantes en el ámbito de la educación, la calidad de construcción de las viviendas y la disponibilidad de infraestructuras de eliminación de excretas, escenario que eleva su vulnerabilidad sociosanitaria.

La provisión y acceso a la infraestructura de servicios públicos adquiere un sentido fundamental a la hora de entender la concepción económica del territorio. La salud de los residentes del borde Norte de Mar del Plata se encuentra atravesada por dos problemáticas que atentan contra su acceso a la salud. Por una parte, la ausencia o deficiencia en la cobertura de servicios como la red pública de agua y cloacas, así como la cercanía a predios de eliminación de efluentes cloacales convierten al área en un foco de insalubridad y eleva el riesgo de contaminación ambiental; y, por otra parte, la ausencia de un centro de salud barrial trae como consecuencia la obligatoria necesidad de movilizarse hacia otros lugares por motivos sanitarios implicando mayores distancias, tiempos y costos.

La "Resolución sobre el derecho humano al agua y al saneamiento" (2010) reconoce expresamente que el acceso al agua potable y al saneamiento son derechos humanos esenciales para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos[7]. Además, la meta 6.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible exige un

6 La medición de la calidad de vida urbana se logra a partir de la construcción de una macrovariable denominada Índice de calidad de vida, conformado por indicadores agrupados en cuatro dimensiones (vivienda, sanidad, educación, actividad económica). (Lucero, et. al, 2016).

7 Cfr.Derechos Humanos Emergentes. Institut de Drets Humans de Catalunya: www.idhc.org

acceso universal y equitativo al agua potable, salubre y asequible. Si no hay servicios de agua y saneamiento, o si estos son insuficientes o están gestionados de forma inapropiada, la población estará expuesta a riesgos para su salud prevenibles.[8] Hasta 2013, el tendido de la red pública de agua y de cloacas en el núcleo urbano analizado demuestra una mayor cobertura dentro de los límites del ejido urbano, mientras que su presencia es exigua o inexistente hacia los márgenes extraejidales donde OSSE compensaría la falencia a partir de un monitoreo de la calidad del agua mediante análisis de laboratorio físico- químico y bacteriológico.[9]

En el barrio Félix U. Camet la cobertura de la red pública de agua está restringida a algunas parcelas cercanas a la línea de costa desde 2012, en tanto que la disponibilidad del servicio cloacal es nula (Figura 2).

Figura 2. Cobertura territorial de la red pública de agua y red cloacal en Mar del Plata (2013)

Fuente: Obras Sanitarias Sociedad de Estado (OSSE), www.osmgp.gov.ar

Asimismo, el barrio Félix U. Camet se emplaza en las cercanías de las obras de eliminación de efluentes: la Planta de Pre-tratamiento de efluentes cloacales "Ingeniero Baltar", sita en el kilómetro 507 de la autovía 11. Si bien la zona norte de la ciudad ya era depositaria de desechos, el problema recién adquirió notoriedad hacia 1980[10]. La Planta se creó en 1989 con la función de separar los residuos sólidos

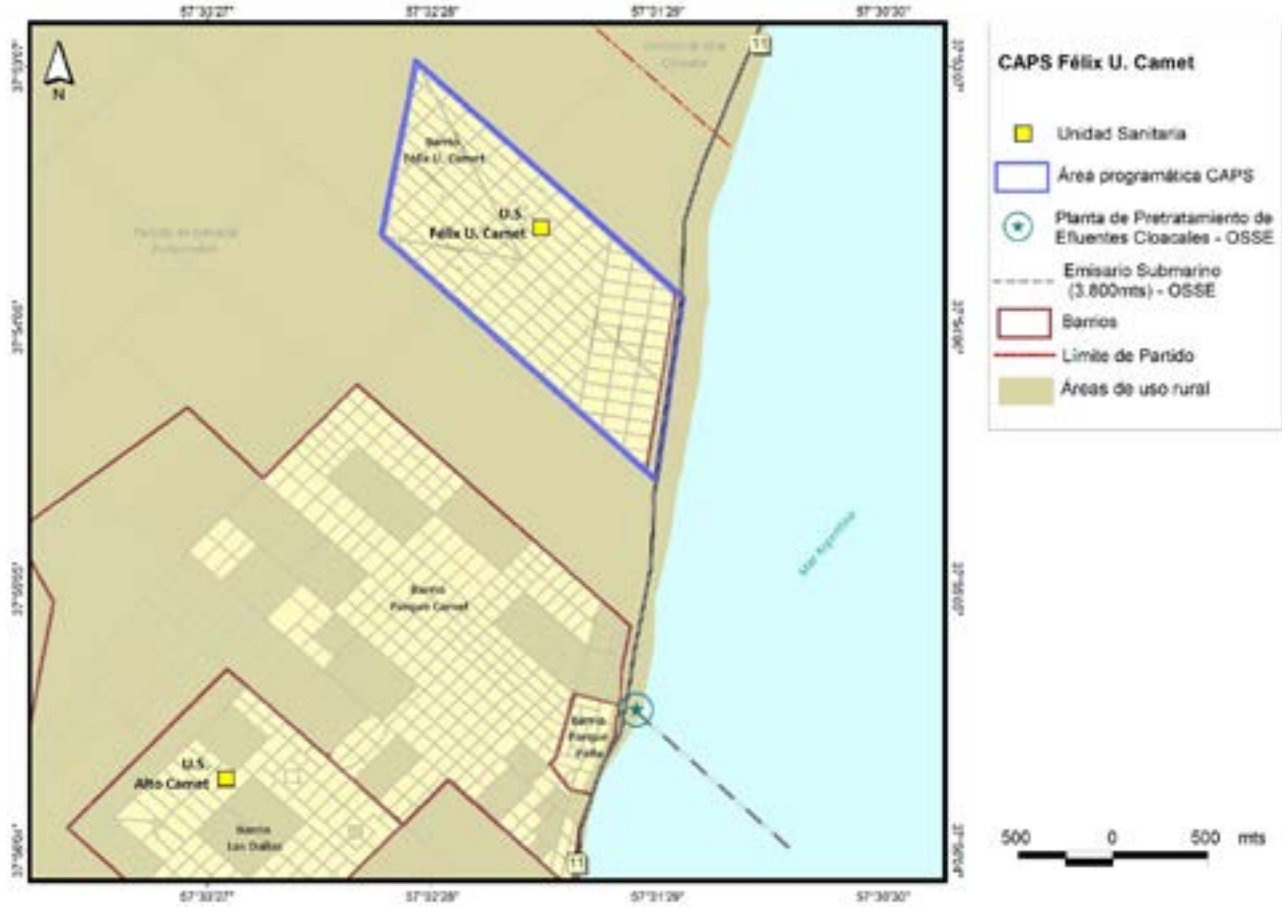
8 Cfr. Agua para consumo humano. OMS: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water

9 Cfr. OSSE: http://www.osmgp.gov.ar/osse/calidad-2/

10 La preocupación gestada hacia 1930 recién fue visibilizada hacia los años ochenta del siglo XX momento en el que su trascendencia fue tal que dejó de ser un problema puntual de los residentes de la zona y pasó a ser enfocado como una cuestión que perjudicaba a la ciudad en su actividad económica principal: el turismo. Cicalese, Guillermo y Rodríguez, Rodolfo. (2002). "Sociedades de fomento, conflictos ambientales y poder municipal. Un problema ecológico de dimensión local (Mar del Plata, 1983-1997)". En: Pastoriza, E.

de los líquidos antes de ser arrojados al mar por la línea de costa. Posteriormente, y como complemento a la Planta, en 2015 se inauguró el Emisario Submarino, un gran caño cerrado que desecha efluentes cloacales de industrias, cocinas y baños a más de 3.500 metros de la costa aprovechando la capacidad de degradación marina por acción de la luz y de su flora microbiana (Figura 3).

Figura 3. Barrio Félix U. Camet y su proximidad a la Planta de Pre- Tratamiento "Ingeniero Baltar"



Fuente: Elaboración personal

En cuanto a los servicios de salud, se opta por los que corresponden a la Atención Primaria de la Salud (APS) dado que poseen una responsabilidad territorial acotada y su radio de influencia

(Coord.), et. al. (2002). Las puertas al mar: consumo, ocio y política en Mar del Plata. Biblios. Buenos Aires. 207 pp. ISBN 950-786-326-5

se circunscribe a la unidad de análisis de este trabajo, el barrio[11]. Hasta 2005, la población de Félix U. Camet debía dirigirse al CAPS más cercano dispuesto en el barrio Alto Camet (Figura 3). Para llegar a él se debe salir hacia la Ruta 11 y recorrer una distancia aproximada de 7 kilómetros. Las entrevistadas aclaran que no se puede circular de manera directa sin salir hacia la costa puesto que eso implica transitar una gran distancia por predios inseguros, donde se han corroborado abusos y violaciones. En adición, otra dificultad de ese CAPS tiene que ver con la entrega de turnos a las 7 horas de la mañana, por lo que obtenerlos significa acercarse en horarios de la madrugada. Sin dudas, estas dificultades transforman el desplazamiento hacia el centro de salud en una cuestión extremadamente ardua para la población de Félix U. Camet. En virtud de estas circunstancias, se creó la Posta Sanitaria Félix U. Camet que funcionaba en la Asociación Vecinal de Fomento (AVF) desde 2005. Un largo camino transcurrió hasta que se logró la construcción del CAPS Félix U. Camet en 2015 a partir de la Posta Sanitaria homónima y luego de la lucha por parte de los vecinos del barrio, proceso que se analiza en la próxima sección.

Una arista más de vulnerabilidad que se acerca a la concepción Cultural o simbólico-cultural del territorio, se trasluce en los relatos de las entrevistadas. Sostienen un sentimiento de aislamiento que se hace manifiesto sobre todo cuando aluden a "Mar del Plata" como algo que está fuera de su alcance además de lejano, sin considerar que, en realidad, Félix U. Camet es parte de esa ciudad. Subrayan que una importante proporción de la población establece escasa interacción con otros espacios porque permanece en el barrio para realizar gran parte de sus tareas cotidianas y sólo se traslada por motivos laborales, educativos o de aprovisionamiento semanal. En ese sentido, el barrio registra flujos de desplazamiento acotados en cantidad, aunque extensos en tiempo de viaje hacia el centro de la ciudad.[12]

De este modo, la distribución desigual de los bienes en el territorio genera diferentes posibilidades y oportunidades de apropiación por parte de los grupos sociales. En el barrio Félix U. Camet, la ausencia de infraestructura de saneamiento junto con la proximidad al predio de eliminación de efluentes transforma a sus ciudadanos en grupos endebles restringiendo su acceso a la salud. Estos entornos insalubres y sus efectos nocivos sobre la salud, así como el sentimiento de olvido desde las autoridades, sumergen a los mdel barrio examinado en una desterritorialización político- jurídica,

11 En la base de la estructura de Atención Primaria de la Salud (APS), primero se sitúan las Postas encargadas de dispensar una atención simple por lo que representan la complejidad más baja del Sistema de Salud. Además, asisten a una reducida densidad de población inscripta en una extensión territorial más pequeña y operan en franjas horarias reducidas. Segundo, los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) ofrecen mayor variedad de servicios a usuarios provenientes de un conjunto de barrios y su jornada de prestaciones es más amplia. Realizan actividades de prevención y promoción de la salud, así como la supervisión de las Postas absorbiendo casos que requieran cierta complejidad en la atención.

12 Cfr. Municipalidad de General Pueyrredon (2013). Encuesta origen- destino. Caracterización de la movilidad. Mar del Plata- Batán. Disponible en: https://issuu.com/mgp-mardelplata-batan/docs/libro_eod_issu

económica y cultural y su consecuente re- territorialización en condiciones precarias (Haesbaert, 2004) con respecto a los espacios luminosos de la ciudad. Es decir, estos grupos pierden o ven cercenada su capacidad de definir su propio territorio. A pesar de ello, estas privaciones han incitado a las organizaciones barriales del norte de Mar del Plata a movilizarse desde el territorio reclamando por las condiciones sanitarias mínimas que merecen. Adquieren así, una nueva posibilidad de re- territorializarse desde abajo y conquistar sus derechos a través de la lucha.

La dimensión colectiva del acceso a la salud: senderos de lucha del Barrio Félix U. Camet, 2005 a 2015

El desarrollo de la vida social requiere del respaldo de ciertas instituciones en general, y de las de salud en particular. Específicamente, los CAPS son instituciones cercanas a la comunidad debido a su estructura y a su rol en el sistema de salud. Entonces, tanto el origen como la identidad que adquiere cada CAPS se definen según los requerimientos y las dificultades específicas emergentes de sus usuarios.

La Salud no es un atributo de los grupos sociales ni de las unidades espaciales en sí mismas, sino un resultado de las relaciones de los grupos sociales con su territorio (Íñiguez Rojas y Barcellos, 2003; Seguinot Barbosa, 2007). El territorio, en su dimensión material y simbólica (Haesbaert, 2004), es una pieza ineludible en el desarrollo de las relaciones sociales puesto que constituye un condicionante de ellas. Las perspectivas integrales que interpretan al territorio pueden aportar a la comprensión del proceso por el cual los pobladores del barrio Félix U. Camet construyen su territorialidad e impulsan la dimensión colectiva del acceso a su salud.

Las perspectivas integrales del territorio combinan las concepciones parciales anteriores (político- jurídica, económica y cultural). Pese a que Raffestin (1993) y Sack (1986) coinciden en que la dimensión política en sentido amplio es la que mejor define al territorio y que Santos (2000) se inclina por su dimensión económica, esos autores no dejan de lado a las otras perspectivas. El presente apartado se propone focalizar en las relaciones de poder, eje articulador de la multidimensionalidad de la categoría territorio.

Raffestin (1993: 102) postula que "***un actor territorializa el espacio al apropiarse concreta o abstractamente de él***". Esta postura integral explicita que la esfera inmaterial (ideas, símbolos y representaciones) se materializa y vuelve concreta en intervenciones que construyen territorio. Esas intervenciones no son azarosas, sino que el territorio cristaliza las relaciones de poder entre diferentes actores. Esas relaciones evidencian la "***cara real de la máscara del poder***" (Raffestin, 1993: 113), o en otras palabras, la territorialidad. Elden (2016) advierte sobre la confusión entre territorio y territorialidad. Aclara que no sólo es una propiedad del territorio o su prolongación como manifiesta Raffestin (1993), sino que es una práctica y una construcción social forjada a través de la interacción y la lucha como postula Sack (1986).

Sack (1986) sostiene que para construir un territorio se necesita aplicar una estrategia espacial: la territorialidad. Esa territorialidad se interpreta en un sentido social y no biológico, instintivo o animal (Sack, 1986; Raffestin, 1993; Elden, 2016). Es decir, los individuos o sociedades ejercen territorialidad si entablan relaciones de poder sobre personas, objetos o relaciones sociales a partir del control de un área. Por tanto, la territorialidad al ser un comportamiento espacial producto de las relaciones sociales, es mutable y flexible (Haesbaert, 2004). Depende de quién la ejecute sobre quién y por qué, y asimismo, puede ser activada o no según las necesidades sociales en cada contexto histórico y geográfico (Sack, 1986).

Referir a la territorialidad en base a estas contribuciones implica transcender de alguna manera el ámbito estrictamente político- jurídico del territorio y acercarse hacia las visiones económica y cultural. En Mar del Plata, el Estado Municipal al demarcar el ejido urbano de la ciudad construye territorialidad desde un punto de vista político- jurídico. Algunos barrios quedan dentro del ejido urbano y otros quedan fuera de él, lo que se traduce en una presencia estatal diferencial ***dentro*** o ***fuera*** de ese límite oficial. Mediante esta normativa, el Estado desterritorializa desde la perspectiva jurídico- política a quienes se localizan en ámbitos extrajidales, tal como ocurre con los pobladores del barrio Félix U. Camet.

Otro ejemplo de territorialidad ahora desde el punto de vista económico son los diferentes grados de acceso a bienes y servicios por parte de ciertos grupos sociales en detrimento de otros lo que condiciona su comportamiento. En este sentido, sería fundamental contar con el acceso a la red pública de agua y de cloacas y con un centro de salud para atender a los residentes de cada barrio marplatense. En este caso, tanto el Estado Municipal como las empresas proveedoras de servicios o constructoras de infraestructura territorializan a quienes son alcanzados por estos beneficios mientras que desterritorializan desde la perspectiva económica a los habitantes de los barrios, sobre todo extraejidales, que no acceden a ellos. Como se ha explicado en el acápite precedente, estas condiciones se suceden en el barrio Félix U. Camet.

Desde el punto de vista cultural, una frontera también puede ser simbólica y ajustada a las vivencias de las personas puesto que localizarse en un área o en otra manifiesta un sentido de pertenencia a un grupo, a una identidad. Las entrevistadas en el barrio Félix U. Camet subrayan la sensación de aislamiento y de olvido. De esa forma, los habitantes del barrio vivenciarían una desterritorialización desde la perspectiva cultural por parte de los marplatenses y de las autoridades municipales al no garantizar derechos fundamentales como la salud.

Santos (1994) sostiene que un territorio atravesado por las relaciones de poder puede ser parte de las verticalidades originando territorios en red, y/o ser parte de las horizontalidades gestando territorios contiguos o espacio banal. Es desde este último donde se sucede la resistencia al espacio hegemónico o de unos pocos (verticalidades), y se instituye la única posibilidad real y efectiva de interacción cara a cara entre las personas. El Barrio puede acercarnos al espacio banal porque es dinámico, está

atravesado por un entramado de relaciones sociales y espaciales donde convergen fenómenos de integración- desintegración, dominación- subordinación y resistencia-adaptación en el marco de las relaciones de poder.

Cada institución, en este caso de salud, es la materialización de la presencia del Estado en el territorio. Por medio de ellas, él otorga derechos y obligaciones que son aceptados, negociados o confrontados por la ciudadanía (Sosa Velásquez, 2012). Esto habilita a las personas a accionar y vincularse de forma individual o colectiva entre sí y con las instituciones que organizan su barrio para peticionar ante las autoridades. En otras palabras, el barrio es fructífero para generar territorialidad.

En esta investigación, interesan particularmente los barrios extraejidales, cargados de necesidades sanitarias históricas y actuales con las que los sujetos sociales se debaten. Es decir, un ámbito donde la voz de las personas se hace sentir, manifestándose por sus derechos a partir de luchas colectivas. Por consiguiente, cabe preguntarnos ¿de qué manera los pobladores del barrio Félix U. Camet construyen su territorialidad en relación con el acceso a la salud entre 2005 y 2015?

Tal como se expuso en apartados previos, en 2005 se implantó la Posta Sanitaria Félix U. Camet que funcionaba en la AVF. Los profesionales a cargo eran un asistente social, un médico generalista, una psicóloga, y un agente sanitario.

> "Funcionábamos tres veces por semana en una habitación separada por un biombo para lograr cierta privacidad que permitía revisar pacientes o ser utilizado por el personal. El espacio quedaba muy chico para atender a tanta gente. Con la llegada de una nueva comisión organizadora a cargo de la AVF nos quisieron expulsar del lugar, habían pedido que abandonemos nuestro espacio" (Agente Sanitario, febrero de 2016).

A través de las palabras de la entrevistada, subyacen las condiciones en que, aún rodeados de restricciones, se continuó brindando el servicio a la población. La presencia de intereses en pugna por el dominio no sólo material y sino también simbólico de la sociedad de fomento evidencia el apego que existe con respecto a ellos. Esta Posta Sanitaria fue clausurada por la Inspección General de la Municipalidad de General Pueyrredon y se reabrió en el año 2008. El equipo de profesionales aceptó la clausura para conseguir que la Municipalidad garantizara los arreglos en la instalación eléctrica, la provisión de un lavatorio para el personal y teléfono. Todas cuestiones mínimas que no pueden faltar en un centro de salud. La desidia en estos sucesos acredita ese "olvido" testimoniado por las tres entrevistadas.

Entre 2008 y 2015 el servicio de salud se volvió a concentrar en el CAPS Alto Camet demostrando la persistente demanda insatisfecha en relación al acceso la salud. En 2015 se logró la construcción del CAPS Félix U. Camet a partir de la Posta Sanitaria homónima. Un entrevistada expresa que:

> "***hace cinco meses que se creó el CAPS y la gente se acerca porque quiere***

> ***seguir atendiéndose con los médicos que funcionaban en la Posta. El barrio creció mucho en los últimos dos años y demandó su salud bajo el lema: Nosotros queremos salud"*** (febrero de 2016).

El proceso de fundación de este CAPS partió de la selección de un espacio para su construcción. Se decidió que fuera un terreno fiscal lindante con el Jardín Municipal Nº 29 "José Luis Del Hierro" por ser una zona en buenas condiciones, ubicada en un punto central del barrio. Restaba lograr el consenso de vecinos y de las autoridades municipales para que la petición fuera un hecho. Para llevar a cabo esta acción, profesionales de la Posta Sanitaria y vecinos reunieron firmas a favor de esta medida. La plataforma de sus intenciones puede verse a continuación:

> ***"Todos coincidimos en la importancia del funcionamiento de la Posta Sanitaria en el barrio. Todos coincidimos en la importancia de que la Posta Sanitaria se transforme en un Centro de Salud, ampliando sus áreas, personal, días, horarios y un lugar más amplio y confortable…Por eso este reclamo de la Posta, que es el mismo que el "tuyo", necesita de tu apoyo con una FIRMA en la nota que circula por el barrio, para que la misma sea elevada ante las autoridades pertinentes. Gracias, ¡tu firma es importante!"*** Comunicación vía redes sociales desde la AVF Félix U. Camet hacia los vecinos del barrio (15/07/2013)

También realizaron un corte parcial en la Ruta 11 para pedir por la salud del barrio mostrando representada la amenaza palpable de la muerte ante la ausencia de servicios de salud en un entorno signado por la vulnerabilidad sociosanitaria. Fue una intimación manifiesta a las autoridades para que se responsabilizaran por una necesidad más que elocuente. El por entonces Secretario de salud del Partido de General Pueyrredon, dio su palabra y se comprometió a cumplir con la creación del CAPS.[13] Finalmente, en 2015, se inauguró la sede actual del CAPS Félix U. Camet. Como símbolo de ese logro, el personal del CAPS diseñó un mural sobre la pared lindante con el Jardín, en el que colaboraron miembros de la comunidad (Figura 4).

13 El Doctor Alejandro Ferro fue médico del servicio de Infectología del H.I.G.A (Hospital Interzonal Gral. de Agudos "Dr Oscar Alende") y de la Clínica y Maternidad Colón. Fue Secretario de Salud de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredon por Acción Marplatense (Frente para la Victoria) durante 2007 a 2011.

Figura 4. Mural "10 años en el Barrio tomando la Salud en nuestras manos", 2015

Fuente: Relevamiento personal en CAPS Félix U. Camet, Febrero 2016

De izquierda a derecha se muestra el camino recorrido desde el año 2005. Refleja como punto de partida la labor efectuada por la Posta Sanitaria, pasando por la instalación de un tanque comunitario de agua potable en la plaza frente a la AVF Félix U. Camet durante el año 2012, hasta llegar a la creación del CAPS en 2015. Se hace notar el trabajo de una comunidad conformada por vecinos, docentes y profesionales de la salud. La participación de niños y niñas del Jardín en la elaboración de esta obra evidencia la esperanza y el futuro. La paleta de colores vivos, dan idea del significado festivo y el regocijo fundado en el logro alcanzado al estar unidos como comunidad.

Esta manifestación artística da cuenta de la construcción de un sentido de pertenencia al territorio por parte de este colectivo social. El CAPS es la materialización de años de esfuerzo y un triunfo en su trayectoria de lucha. En el derrotero de su conformación, el centro de salud ha funcionado como núcleo articulador de vínculos sociales y de relaciones de poder que implicaron acuerdos/ desacuerdos, relaciones de dominación/subordinación, resistencia /adaptación entre los actores sociales intervinientes.

En este sentido, se pone de manifiesto el ejercicio de una ***"re-territorialización"*** desde abajo por el grado de compromiso que ofreció la comunidad involucrada en beneficio de contar con una unidad sanitaria en su barrio. Esta noción no sólo tiene

que ver con el control material de un área como plantearía Sack (1986), sino que en este caso el predio donde se construyó el CAPS involucra cuestiones inmateriales como la importancia simbólica de un centro de salud como institución. La creación de este equipamiento es una marca territorial que atestigua un intento de los habitantes del barrio por visibilizarse en medio de la desterritorialización jurídico-política, económica y cultural que vivencian por parte de los marplatenses y las autoridades municipales, en un caso por desconocimiento y en el otro por omisión. Como contrapartida a esa omisión, el CAPS se transforma en un lugar abierto, de encuentro, de articulación de relaciones sociales, en definitiva, en espacio de las horizontalidades en palabras de Santos (1994).

La creación de este CAPS se muestra como una construcción de su territorialidad desde ***"abajo"*** hacia ***"arriba"***. Es decir, desde el llano de la comunidad y de los profesionales que logran manifestarse con su voz y sus acciones para hacer valer sus necesidades, problemas, peticiones y opiniones hacia las autoridades y agentes decisores en materia de salud. Los vecinos del barrio, en su necesidad de acceso a la salud, generaron lazos de unión que les permitieron interpelar a las autoridades y diferenciarse de otros grupos, sentando un precedente más en su lucha. En síntesis, "toda relación de poder mediada territorialmente es también generadora de identidad y viceversa, todo proceso de identificación social es también una relación política, accionada como estrategia en momentos de conflicto o negociación" (Haesbaert, 2004, p. 76).

A modo de balance, el aporte de las perspectivas integrales va más allá de la mera combinación de visiones acerca del territorio. En ellas se expresa la multidimensionalidad de la categoría en cuestión y su necesidad de definirse acorde al contexto espacial y temporal que se busque estudiar, como así también en función de la relación con otras categorías de análisis geográficas. En acuerdo con Haesbaert (2004) esta investigación comprende al territorio como un conjunto de relaciones sociales y espaciales cuyas aristas dibujan un "continuum que va desde la dominación político-económica más concreta y funcional hasta la apropiación más subjetiva o cultural-simbólica" (2004: 81 y 82).

Reflexiones finales

La investigación realizada se adentró en la cuestión del acceso a la salud desde dos de sus dimensiones en un contexto histórico y geográfico particular. Desde la dimensión sociodemográfica, fue posible conocer las razones y las modalidades en que los habitantes del barrio Félix U. Camet se encuentran desterritorializados por parte del Estado Municipal y/ de los marplatenses ejidales al padecer privaciones en aspectos primordiales referidos a su salud. En cada forma de desterritorialización y de su consecuente ***re- territorialización precaria*** respecto a los espacios luminosos de ciudad de Mar del Plata, fue evidenciada una concepción política- jurídica, económica y cultural del territorio. Los procesos de territorialización, desterritorialización y

reterritorialización se suceden así a modo de continumm.

Desde la dimensión colectiva, se tuvieron en cuenta las luchas colectivas y territorializadas que abogaron por el acceso a la salud en el barrio considerado. El área atestiguó cómo la adversidad en las condiciones sociodemográficas repercutía negativamente en la salud. En este contexto, los vecinos se unieron y se manifestaron ante las autoridades, entendiendo al territorio como un entramado de relaciones sociales de poder en las que ellos participaron también como protagonistas colectivos, reterritorializándose.

En este trabajo se pudieron reconocer e interconectar tres modalidades de la categoría territorio (Haesbaert, 2014). Una de carácter analítico, la cual se discutió de forma teórica mediante la consulta bibliográfica. Otra de carácter normativo por la cual se interpretó al territorio a partir del rol del Estado. Y otra desde el sentido de la práctica porque el concepto territorio fue reapropiado por los habitantes de un barrio como herramienta de lucha política por su acceso a la salud. En acuerdo con Haesbaert (2014), esta última modalidad en nuestro contexto latinoamericano debe ser cada vez más oída no sólo por la política hegemónica sino también por el mundo académico.

Estos avances dejan un horizonte abierto para otras investigaciones que profundicen la relación entre el acceso a la salud, el territorio y las luchas colectivas con el fin de re- territorializarse, sobre todo en espacios periféricos, muchas veces relegados de las prioridades municipales.

Agradecimientos.

Este trabajo ha sido posible gracias al apoyo e impulso de la Dra. Adriana Valobra y gracias a las revisiones de la Dra. Sofía Ares y la Dra. Claudia Mikkelsen.

Referencias bibliográficas

Aveni, Silvina. (2016). ***Del dicho al hecho, la Salud es un derecho. Accesibilidad geográfica- sanitaria al sistema de atención primaria de la salud desde el punto de vista de los usuarios en Mar del Plata durante el período 2007 – 2014.*** (Tesis de Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades con Mención en Historia). Universidad Nacional de Quilmes. Bernal, Argentina. Inédita.

Aveni, Silvina. (2019). El acceso a la salud como construcción social y desigual: un aporte interdisiciplinario. En ***Revista Sudamérica***. CESP (Centro de Estudios Sociales y Políticos). Facultad de Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata. ISSN 2314-1174 (Versión en línea). Enviado: 11/09/2019. Aceptado: 13/12/2019. Disponible en: http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/3849

Basualdo, Eduardo. (2011). Tercer ensayo: La pugna social para definir el tipo de hegemonía política y un nuevo patrón de acumulación de capital (de 2002 a la actualidad). En Basualdo, E. (2011). ***Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual.*** Buenos Aires: Atuel.

Clerc, P. (2004). Lugar. En ***Hypergéo, encyclopédie*** électronique. Recuperado de http://www.hypergeo.eu/IMG/_article_PDF/article_331.pdf

Elden, Stuart. (2016). Terra, terreno, territorio. En ***Geografares*** n. 21.

BaHaesbaert, Rogério (2004). ***O mito da desterritorializaçao. Do "fim dos territórios" a multiterritorialidade***. Río de Janeiro, Brasil: Bertrand 328 páginas.

Haesbaert, Rogério. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiteritorialidad. En ***Cultura y Representaciones sociales***. Año 8. Núm. 15. Septiembre.

Haesbaert, Rogério. (2014). ***Viver no Limite***. Brasil: Bertrand. pp.19 a 51

Íñiguez Rojas, Luisa y Barcellos, Christovam. (2003). Geografía y salud en América Latina: evolución y tendencias. En ***Revista Cubana Salud Pública*** pp.330-43. Universidad de La Habana. Recuperado de http://bvs.sld.cu/revistas/spu/vol29_4_03/spu07403.htm

Lucero, Patricia (Dir.); et. al. (2010). ***Atlas Digital Socio-Territorial de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon***. GESPyT, UNMdP. ISBN 978-987-544.370-9. En formato electrónico.

Lucero, Patricia., Ares, Sofía., Aveni, Silvina. Mikkelsen, Claudia. y Sabuda, Fernando. (2016). Las brechas en la calidad de vida de la población: Desigualdades socio territoriales en Mar del Plata y el Municipio de General Pueyrredon. En Lan, Diana (comp). (2016). ***Geografías en Diálogo: aportes para la reflexión***. IV Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina y X Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas. Centro de Investigaciones

Geográficas. Facultad de Ciencias Humanas. 11 al 14 de mayo. Libro digital. ISBN 978-950-658-405-4

Mantero, Juan Carlos. (1997). Mar del Plata: devenir urbano y desarrollo turístico. En ***Revista Faces*** N°4. Año 3. Edición FCyS, UNMDP. Mar del Plata. Pp. 135 a 152

Manzano, Fernando y Velázquez, Guillermo. (2016). Etapas de desarrollo económico. En Velázquez, G. (Director). (2016). ***Geografía y Calidad de Vida en la Argentina***. Tandil: UNICENPBA. Recuperado de https://es.scribd.com/doc/304624401/Geografia-y-Calidad-de-Vida-en-Argentina-Analisis-regional-y-departamental-2010

Núñez, Ana (2012). ***Miserias de la propiedad. Apropiación del espacio, familia y clase social.*** Mar del Plata: EUDEM. ISBN 978-987-1371-85-3. 344 páginas

Pastoriza, Elisa. (2011). ***La Conquista de las Vacaciones. Breve Historia del Turismo.*** Bs As: Edhasa. 294 páginas.

Pavcovich, Paula (2010). ***El barrio. Lo social hecho espacio.*** Córdoba: Editorial de la Universidad de Villa María. ISBN 978-987-1727-34-6. 172 páginas

Raffestin, Claude. (1993). ***Por uma geografia do poder***. San Pablo: Ática.

Sack, Robert. (1986). ***Human territoriality.*** Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Sagua, Marisa y Sabuda, Fernando. (2015). ¿Territorios jóvenes en una comuna envejecida a nivel poblacional? Las recientes Dinámicas de Crecimiento Demográfico asociadas al Hábitat en la Ciudad de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon. 1991-2001-2010. En Lucero, P. et al. (2015). ***Atlas de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon II: Problemáticas Socio-territoriales Contemporáneas***. GESPyT. UNMdP. Mar del Plata: EUDEM. ISBN 978-987-1921-44-7.

Santos, Milton. (1994). O retorno do territorio. En Santos, M. et al. (orgs.) ***Território: globalização e fragmentação.*** São Paulo: Hucitec e ANPUR.

Santos, Milton. (2000). ***La Naturaleza del Espacio.*** Barcelona: Ariel.

Santos, Milton. y Silveira, María. Laura. (2001). O Brasil: territorio e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro e São Paulo: Record.

Seguinot Barbosa, José. (2007). Métodos cuantitativos en Geografía de la Salud: experiencia personal. En Buzai, G. (comp.) ***Métodos cuantitativos en Geografía de la Salud***. Dpto de Cs Sociales. Programa de Estudios Geográficos (PROEG). Luján: Ed. Serie Publicaciones del PROEG Nº 2. pp. 103-110

Sormani, Horacio. (1977). Formación social, formación espacial: hacia una dialéctica de los asentamientos humanos. En ***Estudios Sociales Centroamericanos***. Número 17, mayo-agosto. San José. pp. 147-173

Sosa Velásquez, M. (2012).¿Cómo entender el territorio?. Guatemala: Editorial Cara

Parens de la Universidad Rafael Landívar

Svampa, Maristella. (2005). ***La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo.*** Buenos Aires: Taurus. ISBN 987-04-0232-1. 345 páginas

Svampa, Maristella. (2017). ***Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos*** progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América Latina. Buenos Aires: Ed. Edhasa.

Tuan, Yi-Fu. (1974). Space and place: humanistic perspective. En ***Progress in Geography***, p. 211-252.

Zulaica, Laura. (2015). Saneamiento urbano y crecimiento de la ciudad de Mar Del Plata. Problemas ambientales y desafíos para la gestión local. En Lucero Patricia et al. ***Atlas de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon II: Problemáticas Socio-territoriales Contemporáneas***. GESPyT. UNMdP. Mar del Plata: EUDEM. ISBN 978-987-1921-44-7.

La Ciudad Universitaria de Rosario y su entorno como área de centralidad urbana

The University City of Rosario and its surroundings as urban centrality area

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61038

Silvina Pontoni
https://orcid.org/0000-0002-2254-3474
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPyD)
Universidad Nacional de Rosario
Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales
(Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas &
Universidad Nacional de Rosario)
silpontoni@gmail.com
Rosario, Santa Fe, Argentina

María Laura Fernández
https://orcid.org/0000-0003-1327-3086
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPyD)
Universidad Nacional de Rosario
mlaurafernandez@gmail.com
Rosario, Santa Fe, Argentina

Octavio Procopio
https://orcid.org/0000-0003-2167-3821
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPyD)
Universidad Nacional de Rosario
octavioprocopio@gmail.com
Rosario, Santa Fe, Argentina

Agustina Perrone
https://orcid.org/0000-0002-4435-5765
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPyD)

Universidad Nacional de Rosario
aguscperrone@hotmail.com
Rosario, Santa Fe, Argentina

Joana Severini
https://orcid.org/0000-0003-4703-426X
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPyD)
Universidad Nacional de Rosario
joana.severini@gmail.com
Rosario, Santa Fe, Argentina

Recibido: 08/08/2022
Aceptado: 11/10/2022

Resumen

La investigación se introduce en el debate sobre la naturaleza y el valor que poseen las nuevas centralidades urbanas en ciudades de escala intermedia, así como el papel que los gobiernos desempeñan en su conformación. El área comprendida por el Centro Universitario Rosario y las manzanas urbanas del barrio República de la Sexta más vinculadas con este, resulta un sector que está experimentando cambios importantes y que evidencia gran potencialidad por sus condiciones de centralidad; condiciones que pueden ser fortalecidas aún más.

El trabajo se articula en torno a tres cuestiones: la evolución que tuvo la idea de crear un campus universitario en la ciudad de Rosario, la transformación urbanística que se está desarrollando en el área de estudio a partir de un acuerdo tripartito (Universidad, Provincia y Municipio) y el estado en que se encuentra el sector de referencia respecto de algunos de los rasgos o atributos de centralidad urbana, como son la multifuncionalidad y la accesibilidad al sitio y en el sitio. Se realiza, además, una serie de consideraciones sobre las disyuntivas que tienen la universidad y la ciudad de cara al futuro.

Palabras claves: centralidad urbana - campus universitario - ciudad

universitaria CUR - República de la Sexta

Abstract

The research contributes to the debate on the nature and value of new urban centralities in intermediate-scale cities, as well as the role that governments play in their formation. The study area is comprised of the Rosario University Center and the urban blocks of the República de la Sexta neighborhood most linked to it. This sector is undergoing important changes and it shows great potential due to its centrality conditions and they can be further strengthened.

The paper articulates three issues: the evolution of the idea of creating a university campus in the city of Rosario; the urban transformation that is being developed in the study area based on a tripartite agreement (University, Province and Municipality); the situation of this area regarding some of the features and attributes of urban centrality, such as multifunctionality and accessibility to and on the site. In addition, some of the dilemmas that the university and the city face in the future are stated.

Keywords: Urban Centrality – University Campus – University Site – CUR – República de la Sexta

Introducción

El problema abordado, su interés

Este artículo forma parte de una investigación denominada "Centralidades urbanas emergentes en Rosario. Formas de configuración y políticas urbanas",[1] que plantea analizar y reflexionar sobre las formas de planificación y gestión de las áreas de centralidad urbana y sobre los atributos o aspectos que le asignan esta condición, abordando como casos de estudio algunas transformaciones urbanísticas que se han producido o están produciendo en la ciudad de Rosario.

La hipótesis que orienta dicha investigación es que Rosario-ciudad presenta en la actualidad varios centros o áreas con condiciones de centralidad y que las características de estas nuevas polaridades urbanas no replican la totalidad de atributos del área central tradicional (ACT), sino que la recrean de otros modos, planteándose como complementarias.

El artículo presenta algunos avances realizados al indagar respecto de una de las áreas de centralidad urbana de la ciudad de Rosario, el Centro Universitario de Rosario (CUR) y su barrio, denominado República de la Sexta; área que está inserta en un intenso proceso de renovación urbanística durante los años 2018 y 2019.

En lo que hace a este caso de estudio en particular, se plantea una segunda hipótesis: el efecto catalizador (que atrae, conforma y agrupa) del CUR convierte su aparente monofuncionalidad en una multifuncionalidad compuesta por los diferentes usos "universitarios" (formación superior, investigación científica) y todos los usos secundarios o "satélite" que se generan a partir de su presencia, dando como resultado la revitalización de un área urbana de borde.

Los objetivos de la investigación y sus contribuciones

El objetivo general es contribuir al debate sobre la naturaleza[2] y el valor que poseen estos espacios polisémicos y estructurales en el presente de ciudades de escala intermedia, así como sobre el papel que los gobiernos desempeñan en la conformación de los mismos. Se intenta comprender estos fenómenos para contribuir a detectar debilidades y potencialidades, tendiente a mejorar las políticas urbanas y los objetivos proyectuales destinados a este tipo de espacios o áreas urbanas.

Los objetivos específicos propuestos para abordar el presente caso de estudio concuerdan con los propósitos planteados para los casos analizados en trabajos previos:

1 Omitido para evaluación.

2 Hablamos de los aspectos que confluyen para definir la condición de centralidad.

• Indagar sobre los modos de actuación, deconstruyendo el proceso de planificación y gestión (los momentos, los instrumentos urbanísticos utilizados, los actores intervinientes, las ideas subyacentes);

• Indagar sobre algunos de los rasgos o atributos significativos que caracterizan la configuración de esta centralidad urbana en las diferentes áreas de estudio.

Respecto del primer objetivo mencionado, el artículo hará énfasis en dos direcciones:

• El surgimiento y evolución de la idea de concretar un campus universitario en nuestra ciudad (los distintos acercamientos a la consolidación del sitio, la modalidad de configuración de este campus, su relación con otros similares dentro del país, etc.).
• La génesis y definición del convenio destinado a impulsar la transformación urbanística reciente del área del CUR, firmado por la Universidad Nacional de Rosario, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y la Municipalidad de Rosario.

Respecto del segundo objetivo planteado, se presentará un análisis del estado de hecho referido a la ***multifuncionalidad*** existente y a la ***accesibilidad al sitio y en el sitio***, que son dos de los atributos definidos por la investigación-marco para interpretar la condición de centralidad.

El marco conceptual de referencia

Conceptualmente, la presente investigación se basa en lo planteado en el proyecto-marco y en anteriores trabajos realizados por el equipo, referido a las nuevas áreas de centralidad urbana, que complejizan y jerarquizan la estructura urbana de la ciudad de Rosario. Por ello, para comprender nuestro enfoque del objeto de estudio y la relevancia de ciertas búsquedas, creemos necesario mencionar un par de cuestiones insoslayables.

En primer término, que hablamos de ***centralidad urbana*** y no, de ***centro urbano***, ya que apunta más a una condición que a un hecho. Es decir, nos referimos "a la capacidad de un lugar de ser centro, de ser reconocido, utilizado o apropiado socialmente como un espacio de confluencia", como claramente plantean MAYORGA y FONTANA (2012).

En segundo término, al hablar de ***condiciones o capacidades*** de centralidad, resulta necesario reconocer la serie de atributos o rasgos presentes en las ACT, que deben existir también en las nuevas áreas de centralidad urbana, para asegurar su vitalidad y significación. A estos efectos, definimos un conjunto de atributos como son: la representatividad, la capacidad icónica (no necesariamente, la monumentalidad), la multifuncionalidad y la accesibilidad al sitio y dentro del sitio; todas ellas atravesadas por la calidad de su espacio público, es decir, su formalización, el confort o acondicionamiento del mismo, entre otros aspectos (PONTONI y otros, 2018).

Dicho esto, no pueden dejarse de lado otras cuestiones conceptuales propias de este caso de estudio, como es la noción de ***campus*** universitario, ya que estamos abordando el estudio de un área que se distingue por el predominio de lo educativo y se configura como recinto cerrado. Estos sitios pueden ser caracterizados y connotados de maneras diferentes, ya que pueden ser vistos como áreas especializadas, pero también, como áreas segregadas.

Por definición (COLLINS, CAMBRIDGE, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA), estas áreas son entendidas como el conjunto de tierras y edificios pertenecientes a una universidad o colegio, ubicados en un mismo sitio. Etimológicamente, remiten a la llanura o campo; y esto tiene que ver con el hecho de haber aparecido por primera vez en el contexto norteamericano, durante el periodo colonial. Si bien en esos primeros ejemplos de campus es recreada la idea anglosajona medieval de los recintos especializados para los ***colleges***, se diferencian de estos porque estos conjuntos no se ubicaban en el interior de las ciudades,[3] sino fuera de ellas, en el "campo". Según BUFFA y otros (2016), esto responde a la idea romántica de concebir "a la escuela en la naturaleza, lejos de las fuerzas corruptoras de la ciudad".

Los mismos autores plantean que a pesar de esta innovación, los campus universitarios estadounidenses replican la tradición inglesa de comunidad en donde los profesores y estudiantes estudian y viven juntos. Es decir que, además de construir aulas y espacios académicos, construyen dormitorios, cafeterías y espacios recreativos, alejándose en este sentido de la tradición europea. Sin embargo, vuelven a diferenciarse en el modo de agrupación de los edificios y de los espacios públicos, rechazando la idea de claustro a favor de edificios separados.

Analizando el contexto latinoamericano, FUENTES HERNÁNDEZ (2007) concluye que, en los campus universitarios de la década del 60, que es cuando comienzan a cobrar fuerza en estas latitudes, hay criterios comunes en función de la distribución funcional, espacial y simbólica. Estos esquemas están formados por una serie de edificaciones emplazadas en grandes extensiones de terreno, separados por funciones específicas y por la existencia de un espacio central a modo de lugar de encuentro social o colectivo. Y que estos "centros" reproducen en definitiva las condiciones tradicionales de la ciudad histórica latinoamericana a manera de plaza de armas, lo que pone de relieve la vuelta de la mirada hacia la ciudad tradicional en el planeamiento de los ***campus***.

En Argentina, por su parte, entre los años '20 y '70 del siglo XX, varias universidades nacionales emplazadas en sus capitales o ciudades más importantes crearon sus propios ***campus*** universitarios, en el marco del fortalecimiento de las autonomías universitarias generado por la Reforma del '18. Según BERTUZZI y otros (2019), las formulaciones espaciales y urbanas de estos ejemplos se enlazan alternativamente con "el ideario de la ciudad jardín, el de la segregación funcional y el entusiasmo

3 Los colleges estaban ubicados, muchas veces, en ciudades exclusivamente universitarias.

tecnológico de las mega-estructuras". Los proyectos incompletos tanto de Rosario (Universidad Nacional de Rosario, UNR), como de Santa Fe (Universidad Nacional del Litoral, UNL), se asociaron a este último, ya que combinan "elementos provenientes del urbanismo corbusierano, aunque incipientemente asociados a las megaestructuras de la década de 1960". En ambos casos, sus emplazamientos les otorgan una condición de cierta monumentalidad dentro del paisaje: el Río Paraná y la Laguna Setúbal, respectivamente.

Lo antedicho nos ayuda a reflexionar respecto del modelo urbanístico y simbólico al que responde nuestro caso de estudio y a averiguar si durante su proceso de conformación estas ideas fueron variando, se mantuvieron constantes o se fueron consolidando sobre la idea original, a fin de comprender la concepción y el funcionamiento de toda el área.

METODOLOGÍA

El método y las técnicas de análisis

El diseño de nuestra investigación-marco combina intereses de diferente tipo: es exploratorio, porque indaga sobre algunos proyectos urbanos complejos, en distintos estadios de ejecución, que además han sido poco abordados como problema de investigación, encontrándose por lo tanto la información básica muy dispersa; y descriptivo, porque nos preocupa analizar las manifestaciones de estos procesos y formas de centralidad urbana. También es explicativo, en la medida que intenta indagar sobre las razones por las cuales estas intervenciones urbanas pueden ser consideradas "nuevas centralidades urbanas".

Se trata de un estudio de casos, de tipo comparativo, por lo que se abordan uno a uno pero, con criterios y categorías analíticas similares para un posterior cotejo, utilizándose técnicas cuanti y cualitativas. En esta oportunidad, desarrollaremos tres ejes de trabajo. Como explicitamos en el punto "Los objetivos de la investigación...", se recurre a fuentes primarias y secundarias, incluso a entrevistas en profundidad realizadas a informantes clave y a encuestas de opinión. Se suma a esto, un relevamiento en territorio y al análisis de planos, fotos aéreas y documentación oficial. Se realizaron cuatro entrevistas extensas semiestructuradas a autoridades o funcionarios: por la UNR, al ex Rector y al actual Secretario de Infraestructura Universitaria; por la Municipalidad de Rosario, a los ex Secretario y Subsecretario de Planeamiento más vinculados al proyecto en ejecución. Además, se realizó una encuesta, a fin de inquirir el grado de conocimiento que tenían las personas que aceptaron responderla sobre el proyecto de reurbanización y mejoramiento que se estaba desarrollando en el área, en el marco del convenio mencionado, y sobre la percepción que tenían respecto del CUR

como foco de centralidad urbana, entre otros aspectos.[4] Se totalizaron unas setenta y cuatro, cantidad que no es suficientemente relevante, pero nos dio algunos indicios respecto de nuestros intereses (PONTONI y otros, 2020a).

El área de estudio y arco temporal

El área de estudio que definimos tiene como límites: al norte, la Avenida Pellegrini y el Parque Urquiza, al oeste la calle Necochea, al sur el Bulevar 27 de Febrero y al este la Avenida 25 de Mayo o de Circunvalación y el Puerto operativo de la ciudad (Fig. N° 1 y 2). Forma parte del Barrio República de la Sexta, ubicado en lo que es el Primer Anillo Perimetral al Área Central. Comprende el gran predio universitario (el Campus, conocido popularmente como la "Ciudad Universitaria", "la Siberia" o "el CUR"); según PANETTA (1997), una Comisión de Planificación de la UNR cambia el nombre de Ciudad Universitaria por el de Centro Universitario Rosario en 1978. También, comprende unas veinte manzanas de tejido urbano, donde se están concretando una serie de obras públicas de gran impacto barrial. A fines de 2019, momento en que se produjo el recambio de gobierno en las tres esferas del Estado (nacional, provincial y municipal) y al poco tiempo, la emergencia de la pandemia y las restricciones respectivas, se produjo la paralización de las obras, que se retomaron a ritmo más lento en los últimos meses.

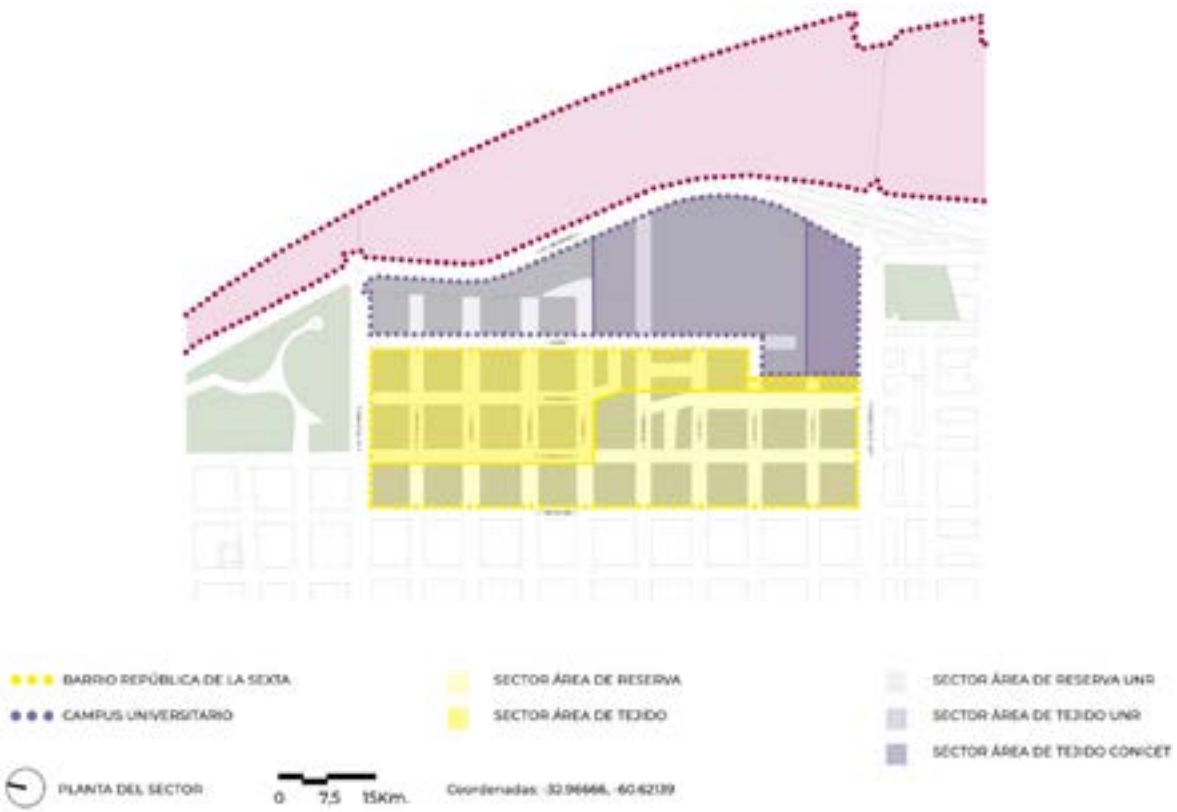
El área se ubica sobre la barranca (a +14m respecto de Avenida Belgrano) y abarca una superficie total aproximada de 70 ha. Si bien el campus ocupa poco menos de la mitad (30 ha), solo 18 ha están ocupadas por instalaciones y espacios educativos o científicos; el resto, está cedido a particulares y a un club o está ocupado por el consolidado e histórico asentamiento irregular que se intenta relocalizar en las inmediaciones. Ampliamos el límite oeste hasta calle Alem, solo en el relevamiento de los usos de suelo, para evidenciar las concentraciones funcionales y los grandes usos más vinculados con nuestra área de estudio específica, con relación a todo el funcionamiento del sector (Fig. N° 3).

4 Se implementó en forma remota como consecuencia de la pandemia y sus restricciones. Estuvo dirigida a conocidos de los miembros del equipo de investigación porque concurren al CUR, porque viven o trabajan en el barrio, o porque forman parte de una asociación de vecinos del barrio. Fue replicado además, a sus contactos.

Figuras Nº 1a y 1b. Área de estudio y sectores, ubicación relativa.

Fuente: Elaboración propia.

Figura Nº 2. Área de estudio y sectores según normativa urbana.



Fuente: Elaboración propia, sobre documentos oficiales, Ord. N° 8.244/08. 2020.

Figura Nº 3. Área de estudio ampliada y usos singulares actuales.

Fuente: Elaboración propia, sobre relevamiento en el terreno. 2020.

El caso resulta muy interesante por ser un área de centralidad caracterizada por una concentración de usos del mismo tipo (universitarios y/o científicos), en el que

la multifuncionalidad inherente a estos lugares centrales se expresa en la mayor o menor cantidad de usos similares adosados (las facultades o institutos), a los que se han ido sumando usos complementarios en el interior del campus (áreas recreativas y deportivas, espacios públicos, pequeños comercios, etc., abiertos a la comunidad) y en el entorno barrial inmediato, tanto de carácter público como privados.

Entre los públicos, cabe mencionar que la UNR y el Centro Científico Tecnológico Rosario (CCT)[5] poseen, además de los sectores comprendidos dentro del campus (Fig. N° 1), numerosos inmuebles ubicados en el barrio, adquiridos por expropiación: algunos ocupados por las dos instituciones mencionadas, otros cedidos en comodato a instituciones comunitarias, otros transferidos a la provincia para la construcción de nuevas viviendas de interés social y varios ocupados por familias. Es necesario aclarar que en la figura N° 2, además de indicar lo ya expresado en dos oportunidades, se referencian los sectores tal como son designados por la normativa urbanística (Ord. N° 8.244/08), a fin de resaltar los destinados a reserva para renovación urbana, tanto dentro del campus como del barrio.

El arco temporal de la investigación sobre el área del CUR comprende cuatro momentos o etapas, que se extienden desde 1949, cuando se fija el futuro emplazamiento del CUR al declararse de interés público las áreas a expropiar en primer término, hasta la actualidad (PONTONI y otros; 2020a y 2020b). En esta oportunidad abordaremos algunos aspectos actuales, el cuarto momento, que se inicia en 2017; al indagar lo referido a la formulación y concreción de la idea de campus universitario, se incursionará en los momentos anteriores.

RESULTADOS

Luego de analizar el área de estudio para caracterizarla, como acabamos de explicitar, se indagó en torno a tres ejes de trabajo que coinciden con los objetivos ya definidos:

• Sobre la idea de concretar un campus universitario en nuestra ciudad

Desde 1948 (Ley Nac. N° 12.815/48 y Decr. Nac. N° 13.441/49) comenzó a gestarse la idea de concretar una ciudad universitaria en la ciudad, cuando aún pertenecía a la UNL, ya que la UNR se creó en diciembre de 1968. Pero es en 1952 cuando por ordenanza municipal (Ord. N° 1030/52) quedó fijado el límite del predio que ocuparía. Es así como en 1953 apareció un primer plano del proyecto para el campus, que incluía los traslados de las Facultades de Arquitectura y de Medicina con el Hospital-Escuela,

5 El CCT Rosario es una organización regional que forma parte de la red institucional de investigación y desarrollo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, dependiente del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación. https://www.rosario-conicet.gov.ar/institucional/sobre-cct

entre otras, y en 1968 se diseñó otro proyecto que trasladaba también el Rectorado. Mientras tanto, iniciaron su funcionamiento algunas reparticiones y facultades en edificios ferroviarios adaptados o en edificios precariamente construidos (como los pabellones "provisorios" de Arquitectura, hoy Psicología). Diez años después, habiendo quedado inconclusa y desactualizada parte de la propuesta anterior, se formuló el primer proyecto integral para el CUR, pensándolo como campus único, y es sobre esa base que comenzaron a construirse las primeras estructuras definitivas.[6] Luego, se sucedieron algunas intervenciones edilicias pertenecientes a la universidad y, desde 1979 al CONICET, sin coordinación conjunta.[7] Esto tuvo que ver con que la relación UNR – CONICET fue a veces fluida, pero muchas otras, estuvo signada por diferencias de criterio y "cierta desconfianza"; y en esto coinciden varios entrevistados.[8] Desde el primer momento, el CUR funcionó como un campus cerrado o de acceso restringido, es decir, accesible en días hábiles y en cierta franja horaria, y solo en alguna breve etapa, con ingreso del transporte público al interior.

El proyecto de 1978 también quedó inconcluso, ya que la UNR creó dos nuevos campus especializados fuera de Rosario (en Zavalla y Casilda), y se siguieron realizando mejoras o ampliaciones en los edificios universitarios diseminados en la ciudad, construyéndose incluso algunos nuevos. Uno de los entrevistados planteó que más que una decisión en ese sentido, "faltó visión estratégica" respecto del valor que tendría fortalecer la idea de un campus central, no ya único; visión de largo plazo que "sí tenían quienes comenzaron a gestar en los años '40 esta idea" y que "signó a gran parte del proceso de consolidación de la universidad". Esa debilidad se acentuó por el hecho de que "la universidad ha tenido una especie de inercia que distancia la decisión de la obra de la finalización, a veces hasta tres periodos de gobierno", como afirmó otro de los entrevistados; es decir, al no haber objetivos consensuados y de largo alcance, las obras respondieron a las particulares concepciones que tenía cada grupo gobernante, sobre el proyecto de universidad o sobre las demandas a responder según la correlación de fuerzas del momento.

Esto y la falta de controles o acciones concretas destinadas a contener o evitar las primeras ocupaciones que datan desde 1958 (excepto las erradicaciones de 1976, que el gobierno de facto consideró necesarias para mejorar uno de los ingresos a la ciudad por ser Rosario sede del Mundial de fútbol de 1978), facilitó que numerosas

6 Solo se concretaron cinco pabellones que alojan a las Facultades de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, desde 1987, y de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, desde 1988. Este proceso fue, en parte, reconstruido a partir del informe de la Arq. Alicia Panetta (1997), quien enumera las carreras y otras funciones de gobierno que se instalarían allí a lo largo de un eje N-S.

7 Este proceso de incorporaciones edilicias fue plasmado por una de las co autoras de este artículo, en su informe final de Beca de Iniciación en la Investigación de la FAPyD (PERRONE, 2021).

8 Por ejemplo, CONICET reclama el segundo traspaso de las tierras de la UNR que ocupa, aún cuando esto no sería así en otras ciudades universitarias argentinas, y a pesar de las tratativas, todavía no se ha concretado. Además, existe una cerca que divide ambos sectores del CUR por lo que no hay comunicación entre ellos.

familias se instalaran en el sector del predio universitario ubicado al norte de calle Cerrito (PANETTA, 1997);[9] también se cedió un predio bajo la barranca a una institución (APUR), donde se localizan dos restaurantes históricos, con acceso desde Av. Belgrano.

Mientras tanto, en el tejido urbano colindante sujeto a expropiación por parte de la UNR, estas actuaciones se fueron ejecutando muy lentamente,[10] por lo que muchas edificaciones se deterioraron y precarizaron, e incluso algunas fueron ocupadas irregularmente. De todas formas, las expropiaciones concretadas permitieron conformar un stock de inmuebles que fueron ocupados por la propia universidad o cedidas en comodato a instituciones, o bien, utilizados en los últimos años para la construcción de las viviendas necesarias para trasladar a las familias ocupantes del CUR, mejorando sus condiciones de vida, al mismo tiempo. También, constituyen una reserva que podría ampliarse para localizar actividades complementarias a las funciones universitarias, como planteó un entrevistado, "incluso, para residencias estudiantiles".

- **Sobre la gestión del reordenamiento urbano para todo el sector**

Aunque hubo algunos intentos de diseñar propuestas[11] que no prosperaron, al menos no inmediatamente, la oportunidad de volver a pensar en un proyecto integral para el CUR surgió recién en 2017, cuando se decidió construir un aulario, aprovechando la disponibilidad de un crédito, y casi al mismo tiempo, liberar las parcelas ocupadas en forma irregular y desarrollar ciertas obras en el Área de reserva Ciudad Universitaria, definida así por la ordenanza municipal que fijó el Reordenamiento Urbanístico del Primer Anillo Perimetral al Área Central (Fig. N° 2). Para concretar estas últimas se elaboró un proyecto con el acuerdo de la UNR, la Municipalidad de Rosario y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (Convenio N° 8.247, del 12-03-2018); proyecto que, en palabras de un entrevistado, "logró un aval nunca antes alcanzado" entre los actores públicos. Además, a los fines de responder a la exigencia de la Nación de "documentar por qué la universidad quería disponer de las tierras ocupadas, aunque eran propias",[12] fue necesario

9 Muchas de las familias erradicadas por la dictadura volvieron antes de 1988, según PANETTA, y el total se mantuvo estable. Según otro informe de la UNR, en el año 2017 poco había cambiado, ya que sumaban un total de 1.444 personas o 321 hogares, y los pliegos de las licitaciones, a los que accedimos, lo confirman. https://unr.edu.ar/cur-transformacion-urbana

10 A tal punto, que la Universidad decidió desafectar parte del área dispuesta originalmente (Ley Nac. N° 25.011/1999), ante el riesgo de sufrir numerosos y costosos juicios de expropiación inversa y para reducir el costo de la expropiación, según refiere uno de los entrevistados. Ver perímetros en PONTONI y otros (2020b).

11 Uno de los entrevistados menciona dos momentos de elaboración de propuestas vinculadas con la movilidad y la articulación del CUR a la estructura vial interbarrial, con participación de la Municipalidad y de la FAPyD, entre los '90 y el 2000. Esto fue facilitado porque los Secretarios de Planeamiento de la era democrática eran al mismo tiempo docentes de ella.

12 Hay que aclarar que en el año 2016, ese barrio popular había sido incluido como "Villa República de la Sexta" en el Registro de Barrios Populares (RENABAP) y la organización TECHO, y la Nación planteaba la regularización y consolidación en el lugar de este tipo

diseñar una "especie de ***masterplan*** provisorio para el CUR", que intentara "establecer las necesidades programáticas y edilicias[13] para fundamentar la futura ocupación" y, a la vez, "colocar al edificio del aulario en una estrategia general".

El convenio de cooperación tripartito mencionado tuvo por objeto articular la gestión y la implementación de las acciones necesarias para obtener la "Transformación urbana integral del Barrio República de la Sexta y Centro Universitario Rosario", como dio en llamarse la ordenanza municipal (N° 9.880/18) aprobada para su regulación. En esta no se definió un plan, sino que se establecieron lineamientos generales respecto al sistema de movilidad y accesibilidad y se asignaron indicadores para la construcción de vivienda pública destinada a relocalizar dentro del mismo barrio la totalidad de las familias residentes en el CUR.[14] Se modificó el trazado oficial de calle Beruti convirtiéndola en la nueva Avenida de la Universidad y se suprimió y desafectó del dominio público los trazados oficiales comprendidos en el predio universitario. Quedó dispuesto, para compensar los espacios recreativo-deportivos del sector que reconvierten sus usos, que en el CUR funcionarán espacios abiertos de integración y uso comunitario, reafirmando para el futuro lo que ya sucede. Además, quedaron establecidas las obras a cargo del Estado Provincial y/o Municipal para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad del Barrio República de la Sexta (pavimento definitivo e infraestructura domiciliaria faltante, iluminación, etc.),[15] así como las gestiones destinadas a resolver la regularización dominial a favor de las familias e instituciones localizadas al oeste de calle Beruti, en tierras y/o inmuebles pertenecientes a cualquiera de las tres jurisdicciones (universidad, provincia o municipalidad).

Este proyecto estuvo orientado a impulsar la intervención urbanística más importante, acelerada y reciente del área del CUR, pero como era esperable no estuvo libre de conflictos sociales, sobre todo en lo que se refiere a la interacción con las familias a relocalizar. Para los actores entrevistados la gestión fue participativa[16], ya

de barrio.

13 Necesidades que, según planteó el mismo entrevistado, se sobredimensionaron para reforzar la argumentación, pero sirvieron para visibilizar la cantidad de aspectos que era necesario tener en cuenta para tomar las decisiones definitivas, la mayoría de mediano y largo plazo.

14 Uno de los entrevistados mencionó que hubiese sido deseable dotar de indicadores urbanísticos al resto de las parcelas del Área de Reserva, pero que no pareció oportuno hacerlo por temor a trabar todo el proceso por posibles sospechas de querer favorecer algún interés en particular.

15 Como resultado del debate en el Concejo Municipal para la aprobación del proyecto -que se logró por unanimidad-, a los compromisos prefijados se agregó encomendar al Gobierno provincial la expropiación de un terreno privado que hoy ya está en uso como área deportiva, con el fin de asegurar la expansión de la plaza del barrio.

16 Señalan que en todo caso, se realizan con los "apuros que tienen los ciclos económicos que obligan a actuar cuando se dan las condiciones, para no desaprovechar las oportunidades".

que fueron llevadas adelante por las agencias específicas de los gobiernos provincial y municipal, con sus protocolos o metodologías ya probados en otros sitios, que buscan el consenso y el diálogo (encuestas, censos, registros, mesas informativas, etc.), "con personas instaladas en el sitio, recepcionando y conversando con la gente, y registrando esos diálogos". Apuntan además, ya respecto de las organizaciones del barrio, que "las demandas se suscitan y el proyecto tiene una capacidad finita [...] por ello es importante que las asociaciones se articulen para un uso responsable del recurso suelo". Sin embargo, aunque haya cierto acuerdo sobre los impactos positivos y la necesidad de estas obras,[17] hay quienes sostienen que esto no fue suficientemente eficaz como para tranquilizar o satisfacer a todos los involucrados.[18] VERA y CASSIO (2020) señalan que entre las personas y familias involucradas en el proceso de relocalización hay distintas posiciones; posiciones que en algunos casos fueron variando en el tiempo y que ocasionaron "ruptura de vínculos" entre ellos: "hay un sector a favor de la intervención, otro que acepta el desarrollo del proyecto, aunque establece ciertos reparos referidos a los cambios y beneficios prometidos, y también hay un grupo que se opone al proyecto de transformación".[19] Algunos de los reclamos se observaron en la calle y fueron registrados por los medios de comunicación, pero según estos mismos investigadores, habría conflictos que se generaron por diferencias entre ellos, que hay que desentrañar cuidadosamente, y que no han sido difundidos.

- **Sobre las condiciones de centralidad urbana actuales**

La primera de las consideraciones a realizar tuvo que ver con la constatación de la variedad de usos que hoy ya se encuentran en el área de estudio (Figura N° 3):

- desde los directamente ligados con la universidad o el CONICET, presentes en el campus o en el tejido urbano colindante,
- hasta los relacionados en forma indirecta con estos (por ser servicios derivados, fotocopiadoras, comedor, etc.) o aquellos que no lo están (comercios, escuelas, etc.) y pertenecen al barrio y su propia dinámica urbana.

En el primer caso, hay que destacar, como lo hace un entrevistado, que "la UNR es la

17 Nos referimos al resultado de la pequeña muestra que pudimos obtener con nuestra encuesta. Ver cita 4.

18 La crisis sanitaria nos impidió entrevistar a representantes de algunas de las asociaciones del barrio -aún cuando concretamos la encuesta de opinión ya mencionada-, por lo que recurrimos a fuentes secundarias para contrastar las opiniones que recabamos entre nuestros entrevistados.

19 Estos autores vienen desarrollando, desde antes de la pandemia, un trabajo de investigación participativa con vecinos del barrio República de la Sexta (familias, asociaciones y jóvenes), a fin de indagar sobre "el entramado de intereses y expectativas que involucra el proceso de transformación" en curso.

universidad pública de la ciudad y la región" y que en el CCT se encuentran, además de la mitad de los centros de investigación de mayor relevancia de la provincia, algunos de los equipamientos de más alta tecnología del país.[20] Eso hace que sea muy visitado "incluso por escuelas, que no van más por las malas condiciones de los accesos y las dramáticas condiciones de hábitat del sector", pero hace que "el impacto de estos usos trascienda la pequeña escala inmediata".

En el segundo caso, se identificaron corredores comerciales, dos de ellos coincidentes con los principales corredores de transporte público. Estos comercios están ligados a usos vinculados a la universidad a medida que se van aproximando al CUR, apareciendo mayor cantidad de librerías, fotocopiadoras o centros de impresión. Si bien predominan los comercios minoristas de escala barrial (y dos hospedajes), se identifican algunos locales comerciales de escala urbana e incluso unas pocas grandes superficies comerciales. En cuanto a otro tipo de usos, aparecen algunos establecimientos de educación primaria y secundaria de jurisdicción provincial, clubes recreativo-deportivos de escala barrial, centros de culto, etc. (Fig. N° 3).

Vinculada con la multifuncionalidad del área, otra indagación que se efectuó tuvo que ver con las actividades que realizan personas o instituciones del barrio o de la ciudad en espacios del CUR, que son administradas por la universidad. En ese sentido, al menos antes de la pandemia, se realizaban muchas actividades deportivas y "muchas comunitarias, programadas, con equipos de la provincia, con el Centro Municipal del Distrito Centro y el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat". Solo estaba restringido el ingreso de vendedores y de niños sin acompañamiento ni actividad programada.

Otro de los atributos de centralidad analizados fue la accesibilidad al sitio, respecto del transporte público que llega al área, que solo lo hace desde la ciudad, por la diferencia de nivel que existe en dos de sus bordes (Av. Pellegrini y Av. Circunvalación). Las líneas de TUP, que no entran al CUR, han sufrido una modificación a causa de la pandemia. Hasta principios de 2020 llegaban al ingreso principal del CUR (Berutti y Riobamba) once líneas procedentes de todos los puntos cardinales, pero a principios de 2021 llegaban solo seis, aunque suponemos que con el regreso a la presencialidad se restablecieron los servicios preexistentes; además de estas, a tres o cuatro cuadras de ese ingreso principal -según consideremos punto de llegada o de partida-, sigue llegando una línea más. Existen dos estaciones de bicicletas públicas en el interior del predio del CUR y la tercera estación más cercana se ubica a unas diez cuadras del ingreso Beruti-Riobamba, frente a la Facultad de Ingeniería de la UNR. La bicisenda de Riobamba es de doble sentido por problemas de seguridad en las otras calles de posible llegada (como Cerrito).

20 Menciona que se encuentra allí, por ejemplo, la mayor concentración de resonadores magnéticos nucleares del país, los RMN, y un sofisticado espectrómetro de masas que permite el control analítico de la contaminación ambiental por metales.

DISCUSIÓN

El primer punto de reflexión que se presenta sobre el área ampliada (el CUR y el barrio) tiene que ver con reconocer si hoy ya puede ser considerada un área de centralidad urbana o si, al menos, tiene algunos rasgos que le dan ese carácter. Preocupa en este sentido, si su condición de borde urbano (por la presencia de la barranca) ayuda o dificulta su otra condición, la de centralidad. También, hasta qué punto están presentes los rasgos de este tipo de áreas -la accesibilidad, la multifuncionalidad, la monumentalidad y la representatividad-, por tratarse el campus actual de un área pública de acceso restringido, con una multifuncionalidad muy singular, que apenas se vincula a un barrio con muchas carencias y precariedades, que comienza a cambiar aceleradamente a partir de las intervenciones en curso.

El segundo punto de debate sería si en el futuro puede fortalecerse como un área de centralidad, logrando que el campus universitario y el barrio se integren y potencien realmente, y en ese sentido, qué cuestiones deberían tenerse en cuenta para que así sea. Uno de los entrevistados expresa claramente la disyuntiva frente a la estrategia a elegir: "imaginar un conjunto de edificios para la Universidad o una ciudad integrada con la universidad [...] la universidad formando parte de la ciudad, integrada, recualificando un área que trascienda el ámbito específico [...] la universidad pensando como ciudad". Y habría que agregar: la ciudad pensando en su universidad. De hecho, en los últimos meses, el Área de Infraestructura de la UNR comenzó a elaborar un nuevo Plan Maestro para el CUR.[21] Para ello, hay que destacar la importancia que tuvo como germen y/o base el masterplan provisorio del que hablamos anteriormente, y también, el valor de la reflexión colectiva movilizada por la universidad en la FAPyD durante el año 2020, cuando nos convoca como actores con voz en este proceso. Nos referimos a que, durante ese año, la UNR invitó a los docentes y estudiantes de los Talleres de Proyecto Arquitectónico y de Urbanismo de nuestra facultad, a experimentar propuestas sobre el predio del CUR, y al mismo tiempo, a participar en una serie de conversatorios públicos entre profesores y otros profesionales: [22] los dos Seminarios sobre Necesidades programáticas de un campus universitario y los tres Seminarios sobre Formulación de un Plan Maestro para el CUR.

21 Cabe destacar que el presente artículo se elaboró para ser presentado como ponencia en la XIII Bienal del Coloquio sobre Transformaciones Territoriales de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, que fue organizada en agosto de 2021 por la Universidad Nacional de Entre Ríos. Sabemos que ha habido avances en ese sentido, pero no los conocemos en detalle.

22 Se trata de una serie de encuentros virtuales transmitidos por el Canal de Youtube de la FAPyD UNR que se realizaron en 2020, en uno de los cuales expusimos nuestras apreciaciones

CONCLUSIONES

La idea de concretar un campus universitario en la ciudad se fue gestando desde finales de los años '40, pero el proceso iniciado en ese momento no fue siempre en esa dirección. Hubo marchas y contramarchas que llevaron a la situación actual en la que el CUR se convirtió, en cierto sentido, en uno más[23] de los predios y grupos de facultades e institutos que la UNR tiene, tanto dentro, como fuera de la ciudad. Campus que se fue reduciendo en su perímetro específico -por la instalación de familias en el predio-, así como por la delimitación del área prevista para su ampliación que, estando habitada, sujeta a expropiación, pero sin acción concreta de la universidad, se deterioró fuertemente.

El proyecto de reordenamiento urbano de los últimos años intenta dar un nuevo impulso a esa idea de campus -aunque actualizada-, y al mismo tiempo, mejorar al sector de la ciudad en el que se ubica, tratando de integrarlos. Es destacable "la capacidad que tuvo el proyecto de articular tres instancias del Estado, firmar un convenio, trabajar cooperativamente, presentar un proyecto conjunto y asumirlo conjuntamente"; así como el carácter del proyecto, que representa una mejora indudable de las condiciones de vida de vecinos y de las condiciones de trabajo de docentes, no docentes, estudiantes e investigadores universitarios. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que la articulación con los actores sociales ha tenido sus luces y sombras, aún cuando no pudimos escuchar en forma directa sus voces por las restricciones sanitarias.

Las dos condiciones de centralidad urbana investigadas en nuestra área de estudio y presentadas en este documento, la multifuncionalidad y la accesibilidad al sitio y en el sitio, están presentes y experimentando una metamorfosis. Aún sin considerar esta transformación, es evidente que el CUR contiene múltiples usos, vinculados pero diferentes (las actividades de enseñanza-aprendizaje, las de investigación, las de transferencia al medio, etc.), y que además, aporta al barrio servicios que le dan mayor vitalidad (pequeños comercios, departamentos en alquiler para estudiantes, etc.). La circulación de personas es muy superior en cantidad a la que existiría si la universidad no estuviera; pero la accesibilidad tiene algunas dificultades (en especial, lo referido a la seguridad de esas personas) que suponemos mejorarán con las obras que se están realizando.

De todas formas, la centralidad del área podría multiplicarse si la ***universidad sigue pensando como ciudad y la ciudad sigue pensando su universidad***. Volvemos a esta idea.

En este sentido, pareciera conveniente tender más a la tipología de barrio universitario y pensar sobre las disyuntivas u opciones a considerar respecto del campus, así como algunas de las características a potenciar para integrarlo a

23 Excepto por el fortalecimiento del CCT-CONICET que lo jerarquiza, como ya hemos comentado.

la ciudad. Por un lado, habría que considerar la tipología de campus a promover, descartada la idea de campus único por la evolución experimentada desde la creación de la UNR, ya que la universidad ha ido consolidando la idea de clústeres de carreras. Es decir, habría que decidir si se alienta un campus abierto[24] o uno cerrado (accesible todo el tiempo o parcialmente, en todo su perímetro o solo en algunos de los sectores, etc.), si se piensa en un campus mixto en cuanto a las actividades a incluir y no exclusivamente usos universitarios o de investigación, si se trata de un campus central de la universidad y no un campus especializado más como hasta ahora, etc. Por otro lado, habría que tomar decisiones proyectuales referidas a su articulación con componentes estructurales de la ciudad (el sistema de parques urbanos, el área portuaria),[25] sus frentes urbanos (el de la barranca y el del barrio), sus atravesamientos o sus puertas, sus posibilidades de ocupación y los nuevos usos compartidos entre universidad y barrio o ciudad.[26]

Esperamos que la investigación realizada constituya un aporte al debate que puede fortalecer las decisiones a tomar respecto de estos aspectos enumerados. Al mismo tiempo, esperamos haber dado mayor visibilidad a algunos aspectos que permiten comprender mejor a este tipo de sitios y a los impactos positivos que una actuación urbanística integral y consensuada puede generar: tanto para la universidad como para la ciudad, y especialmente, para quienes nos vinculamos con ellas como trabajadores, como estudiantes, como vecinos o como futuros usuarios de espacios e instalaciones.

24 Para varios entrevistados esto sería deseable, pero posible solo en el futuro, lo que requeriría pensar en una transición que tome el tiempo que sea necesario, pero que conduzca estratégicamente a ello.

25 Si bien ya son considerados en la normativa específica y en los proyectos de plan urbano de la ciudad que se formularon, no están decididos los detalles

26 Algunos de estos puntos fueron apareciendo en los conversatorios virtuales o seminarios de la nota 19 y, especialmente, ordenaron la conferencia del Arq. Mario Corea Aiello del 9 de octubre de 2020. https://www.youtube.com/watch?v=saE6Hikgpuc

Referencias bibliográficas

Bellet, C. & Ganau, J. (Ed.). (2006). Ciudad y Universidad. Ciudades universitarias y campus urbanos. Lleida: Editorial Milenio. http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0638968.pdf

Bertuzzi, M.L., Ramos, F. & Rotman, S. (2019). Universidad y patrimonio. La investigación histórico-arquitectónica sobre el espacio universitario como soporte de la valoración patrimonial. En: María Luisa Bellido Gant y otros. Universidad y patrimonio. I° Encuentro internacional sobre ciudades, territorio y patrimonio cultural. Libro de ponencias. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata (pp. 465-480).

https://www.academia.edu/39874593/Universidad_y_Patrimonio_La_investigaci%C3%B3n_hist%C3%B3rico_arquitect%C3%B3nica_sobre_el_espacio_universitario_como_soporte_de_la_valoraci%C3%B3n_patrimonial

Buffa, E., Almeida Pinto, G. (2016). O território da universidade brasileira: O modelo de câmpus. Revista Brasileira de Educação, Volumen (21), n (67), pp. 809-831. https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216742.

Fuentes Hernández, P. (2007). Campus universitarios en Chile: nuevas formas análogas a la ciudad tradicional. En: Revista Atenea (Concepción), (496), pp. 117-144. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-04622007000200008

Mayorga, M. & Fontana, M.P. (2012). Espacios de centralidad urbana y redes de infraestructura. La urbanidad en cuatro proyectos urbanos. Revista Bitácora 21 (2), pp.123-138. http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/17889/Espacios%20de%20centralidad%20urbana-infraestructura.pdf;jsessionid=DC8211491C185ED7AD304E2508B66E5D?sequence=1

Panetta, A. (1997). Historia del Centro Universitario Rosario. Informe inédito. Secretaría de Política Edilicia UNR, Rosario (pp. 1-37).

Perrone, A. (2021). Los atributos de centralidad urbana presentes en la Ciudad Universitaria Rosario y su entorno. Informe de Beca de Iniciación en Investigación. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la UNR, Rosario.

Pontoni, S., Fernández, M.L., Procopio, O., Perrone, A. & Severini, J.

(2020a). La centralidad urbana en la ciudad universitaria de Rosario y su entorno urbano. Poster XIV Jornada de Ciencia, Tecnología e Innovación. UNR, Rosario. https://jornadasctei.unr.edu.ar/posteres/

(2020b). Condiciones de la centralidad urbana. El caso de la Ciudad Universitaria Rosario. En: Ciencia y Tecnología 2019. Divulgación de la producción científica y tecnológica de la UNR. Rosario: UNR Editora (pp. 1-6). En edición.

(2018). Lo público en un proyecto de nueva centralidad urbana. El caso del ex Batallón 121 en Rosario. En: XXII Congreso Arquisur. La dimensión pública de la arquitectura. Libro de ponencias. Vol. 1. Rosario: UNR Editora (pp. 413 - 422). https://fapyd.unr.edu.ar/categoria_publicacion/libros/

Vera, P. & Cossia, L. (2020). La Sexta, desde lejos no se ve. Una apuesta en el contexto de transformación urbana de la Ciudad Universitaria de Rosario. Perspectivas, Revista de Ciencias Sociales, volumen (9), pp. 610-629. https://doi.org/10.35305/prcs.v0i9.180

Construcción periodística y producción de sentido en relación a la violencia de género en los medios gráficos (2004-2014)

Journalistic construction and production of meaning in relation to gender violence in graphic media (2004-2014)

DOI: http://doi.org/10.33255/25914669/61046

María Soledad García
https://orcid.org/0000-0002-0003-1451
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Nacional de La Pampa
lpgarciasoledad@gmail.com
Santa Rosa, La Pampa, Argentina

Recibido: 14/06/2022
Aceptado:11/10/2022

RESUMEN

Este trabajo analiza las características de la construcción periodística y producción de sentido por parte de la prensa escrita, en relación con los casos de violencia de género. Para ello se centra en un hecho paradigmático para la provincia de La Pampa, cuyos alcances repercutieron en la comunidad y llegaron a los medios nacionales: la desaparición y femicidio de la joven Andrea López en el año 2004. Desde los postulados de la Teoría de los Discursos Sociales de Eliseo Verón y en imbricación con la perspectiva de género, se examina el enfoque y tratamiento periodístico dado al caso en El Diario de La Pampa y La Arena de la ciudad de Santa Rosa (La Pampa), durante el período comprendido entre el año 2004 y 2014.

Palabras clave: género, violencia contra las mujeres, prensa gráfica, medios de comunicación, discurso.

ABSTRACT

This paper analyzes the characteristics of the journalistic construction and production of meaning by the written press, in relation to cases of gender violence. For this, it focuses on a paradigmatic event for the province of La Pampa, whose scope had repercussions in the community and reached the national media: the disappearance and femicide of the young Andrea López in 2004. From the postulates of the Theory of Social Discourses of Eliseo Verón and in imbrication with the gender perspective, the journalistic approach and treatment given to the case in El Diario de La Pampa and La Arena of the city of Santa Rosa (La Pampa), during the period between the year 2004 and 2014.

Keywords: gender, violence against women, graphic press, communication media, discourse.

1. Introducción

Este artículo versa sobre las construcciones de sentido que realiza la prensa respecto de la violencia contra las mujeres, considerando la relevancia de los medios de comunicación como formadores de opinión pública. Para ello, tomaremos como estudio de caso la desaparición y femicidio de la joven Andrea López en 2004, un hecho paradigmático para la provincia de La Pampa, cuyos alcances repercutieron en la comunidad y llegaron a contar con una amplia trascendencia en los medios nacionales.

A modo de contextualización, haremos una breve referencia al hecho señalado. En febrero de 2004 fue vista por última vez Andrea López, quien residía en la capital pampeana con su hijo de cuatro años y su pareja, el boxeador Víctor Purreta. La joven era víctima de explotación sexual y violencia en sus diferentes manifestaciones, por parte del deportista. Un mes después, los medios locales pusieron el tema en agenda, no solo por el hecho en sí mismo sino porque las miradas acusatorias se dirigieron a quien entonces era una figura reconocida del ambiente boxístico. Durante una década se tejieron hipótesis, especulaciones, y salieron a la luz detalles del hecho. En 2005, el púgil fue condenado por promoción y facilitamiento de la prostitución. Accedió a libertad condicional a los dos años y medio, protagonizó otros dos episodios de violencia contra sus nuevas parejas y fue detenido nuevamente. En paralelo, la madre de la víctima emprendió una búsqueda ante una pista vinculada a la trata de mujeres, que la llevó hasta los medios nacionales. En 2011 se realizó una Cámara Gesell al hijo de López y Purreta, que en ese entonces tenía 12 años. En su declaración, el menor dijo haber visto a su padre matar a Andrea López. Dicho testimonio fue determinante en la sentencia, dictada en 2014. A pesar de que el cuerpo nunca apareció, el boxeador fue condenado a la pena de 18 años de prisión, que se sumaron a los 7 años y medio que había recibido anteriormente por el delito de promoción y facilitamiento de la prostitución.

En función de lo expuesto, y por la relevancia que presenta este hecho para indagar la construcción periodística vinculada a la violencia contra las mujeres, este artículo se propone analizar el modo en que el caso Andrea López fue representado en la prensa gráfica entre 2004 y 2014.

Para ello aplicaremos las herramientas conceptuales y metodológicas propias del análisis del discurso sobre dos medios gráficos El Diario de La Pampa y La Arena. El corpus está conformado por 80 artículos periodísticos referidos al caso Andrea López en los dos principales medios gráficos de la provincia: El Diario de La Pampa y La Arena, ambos con sede en la ciudad de Santa Rosa. Se tomaron tres periodos significativos de nuestro objeto de estudio (desaparición de la joven pampeana, cambios en legislaciones y juicio por homicidio), con el fin de exponer las trasformaciones que experimentó el discurso entre 2004 y 2014. Al momento de la selección tuvimos en cuenta, principalmente, que todos los formatos periodísticos

estuvieran representados (noticia, crónica, nota de opinión, etc.) y que el hecho fuera cubierto (preferentemente) por los dos medios.

Este trabajo se enmarca en la perspectiva de la Sociosemiótica, adhiriendo específicamente a la Teoría de los Discursos Sociales elaborada por el semiólogo argentino Eliseo Verón en su obra ***La semiosis social*** (1993). Su propuesta será articulada con los aportes establecidos por la perspectiva de género. Cabe recordar que la teoría veroniana se interesa por el análisis de los ***discursos sociales.*** Para ello focaliza en "la materialidad del sentido y la construcción de lo real en la red de semiosis" (1993, p.122). El análisis del sentido parte de la hipótesis de que el sistema productivo deja huellas en los productos.

Otro concepto relevante para un análisis exhaustivo del tema es el de ***contrato de lectura***. El semiólogo, a la vez que toma en cuenta la producción de sentido en los medios masivos, define esta categoría como el vínculo que se establece entre un soporte específico y su recepción. En nuestro caso, ese soporte son los medios gráficos que establecen un contrato de lectura con sus destinatarios (la sociedad pampeana). En función de ello, tuvimos en cuenta los siguientes aspectos: dispositivos de apelación (elementos de titulación, copetes), clasificación y modalidades de construcción de las imágenes, tipos de recorridos propuestos al lector, presencia /ausencia en tapa.

Para analizar dicho contrato consideraremos dos niveles que determinan el funcionamiento de los discursos: el enunciado (lo que se dice, nivel del contenido) y la enunciación (las modalidades del decir).

Sobre el ***sujeto de la enunciación***, se tuvieron en cuenta los tres tipos descriptos por Verón (2004)

Respecto al plano de la ***enunciación***, y con el fin de identificar la presencia de la subjetividad en el discurso periodístico incluimos la perspectiva de Catherine Kerbrat-Orechioni (1997), quien indaga los elementos a través de los cuales se construye la subjetividad en el discurso: los ***subjetivemas*** (1997, p.91-92), entre los que tomamos sustantivos, adjetivos, verbos y adverbios.

Por otra parte, para el análisis específico desde la perspectiva de género incorporamos los ejes propuestos por Sonia Santoro (2010) -lenguaje, ubicación de la noticia, fuentes de información, contenido y enfoque-.

La ***ubicación*** de la noticia es otro punto a considerar ya que el tipo de información bajo estudio suele ir en la sección "Policiales", donde "el enfoque de derechos de la víctima suele ser nulo y los casos son presentados como hechos aislados y no como un fenómeno social mundial con implicancias gravísimas para la vida de las mujeres" (Santoro, 2010, p.196).

Otro de los aspectos a analizar son las ***fuentes*** de la noticia, entre las que predominan autoridades policiales y judiciales, dejando de lado las voces de asistentes sociales, personal de salud especializado, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), agrupaciones de mujeres o de derechos humanos, etc.

Finalmente, hace referencia al ***contenido y enfoque***, punto en el cual enfatiza en

la necesidad de una representación noticiosa que no estigmatice a las mujeres y que respete sus derechos. Tener en cuenta el modo en que se aborda la problemática de la prostitución, trata y explotación sexual permitirá conocer la línea ideológica del medio, aunque la misma no siempre esté explicitada.

En líneas generales podemos agregar que el trabajo sobre el discurso tuvo en cuenta las siguientes etapas: fragmentación del documento en unidades (unidades de muestreo, de registro, de contexto); clasificación de las unidades en categorías; registro de la información en base a los protocolos de análisis elegidos; elaboración de tablas numéricas y contenidos descriptivos, elaboración de las conclusiones del análisis documental.

3. Análisis y resultados.

Antes de emprender el recorrido analítico, consideramos menester esbozar las principales características de los matutinos escogidos para el presente trabajo:

La Arena es un periódico matutino de salida diaria y en formato tabloide, cuya tirada supera los 11 mil ejemplares de lunes a sábado y 16 mil los domingos. Se distribuye en la provincia de La Pampa, sur de Córdoba y San Luis, oeste de Buenos Aires, norte de Río Negro y noroeste de Neuquén. La Arena, tuvo una fuerte impronta socialista en sus comienzos de la mano de su fundador: Raúl Isidoro D'Atri. Se denomina a sí mismo como independiente y con un "fuerte espíritu progresista" (La Arena, 2008, p. 29). Lo cierto es que en algunos temas álgidos relacionados con la temática de género (como el aborto, por ejemplo) ha presentado un enfoque más bien conservador. En los últimos ocho años, aproximadamente, comenzó a otorgar mayor espacio a problemáticas como la violencia contra las mujeres y la explotación sexual.

Por su parte, el Diario de La Pampa tiene una tirada es de 10 mil ejemplares por día y llega a diversas localidades de la región. Este medio gráfico siempre se ha autodenominado como respetuoso de la libertad de expresión y ha sido un poco más receptivo a las temáticas de género y cuestiones de derechos humanos en general.

Como se expresó, a partir de la elección de las noticias abordaremos el modo en que los medios representaron el acontecimiento. Antes de avanzar en el análisis, es preciso señalar que, si bien nuestro corpus se compone de 80 artículos, entre 2004 y 2014 se publicó un total de 355: 168 en La Arena y 187 en el Diario de La Pampa. Los años en los cuales hubo más proliferación mediática fueron precisamente dos de los que escogimos para este trabajo: 2004 con 52 notas y 2014 con 50. En contrapartida, en 2006, solo se publicaron 16 notas y 15 en 2011. Vale decir, los momentos álgidos del seguimiento periodístico se ubican al comienzo del caso y durante el juicio oral. Sin embargo, entendemos que entre esas dos fechas aparece una instancia de bisagra (el periodo comprendido entre 2008 y 2009) vital para analizar la transición de los cambios.

3.1. Periodo I (2004-2005): Aparición en escena del caso

Uno de los aspectos referidos a la construcción de los soportes de prensa que constituye un vínculo con el lector es la ***tapa*** (Verón, 1985) o portada. La aparición de una noticia en este espacio constituye una evidencia de la relevancia que el medio le asigna al hecho que enuncia.

Durante el primer periodo el caso estuvo en portada en 12 ocasiones en La Arena y 7 en El Diario de La Pampa. Este último medio le otorgó este espacio desde la primera noticia emitida. En ese sentido, y con una retórica sensacionalista, además de una postura no abolicionista, podemos leer:

> ***Una prostituta desapareció en forma misteriosa*** (El Diario de La Pampa, 02-03-04)

La Arena, en cambio, aunque cuenta con mayor cantidad de tapas en la que aparece el tema, no le dará lugar en la misma hasta que el protagonista de la información sea Víctor Purreta, figura reconocida del boxeo pampeano. En esa ocasión, con motivo de la detención del púgil, el caso aparece en los dos matutinos, y en ambos casos con una fotografía.

> ***Purreta detenido por el caso López*** (La Arena, 28-04-04)
> ***Detienen al boxeador Purreta*** (El Diario de La Pampa, 28-04-04)

Se observa, tanto en uno como otro medio, un enunciador de tipo no pedagógico con distancia, según el planteo de Verón (1985), en cuanto construye la información de manera impersonal y con intención de objetividad.[1] Este enunciador, que presenta aserciones a través del uso preferencial de la tercera persona, es el que se observa en la mayoría de las notas de este periodo. Del total de 19 tapas en que aparecen referencias al caso (considerando ambos medios), solo en 2 oportunidades el enunciador es de tipo pedagógico, aunque se presentan ciertos rasgos de impersonalidad en la construcción del titular. Respecto al tercer tipo de enunciador que postula Eliseo Verón, el enunciador cómplice[2], no se observa en ninguno de los matutinos en esta etapa.

De la contrastación de las primeras planas surge otro elemento interesante, vinculado a la relevancia social que los medios pampeanos le adjudicaban al victimario. En 11 de las 19 situaciones en que el tema aparece en la portada, el

1 Entendemos que la objetividad como tal no es más que una utopía, a pesar del intento de muchos medios de "borrar" las huellas del enunciador.

2 En este caso, la relación que se establece entre enunciador y destinatario es más bien simétrica. En ocasiones, se observa también el uso del nosotros inclusivo.

protagonista de la noticia es Purreta, siempre referenciado por su nombre y apellido o en su calidad de deportista (recordemos que la primera referencia a la víctima en tapa fue ***prostituta***). Se observa en este caso lo que Amparo Moreno Sardá (2007) denomina como figura del arquetipo viril, relacionado al lugar hegemónico que ocupa en la comunidad el varón adulto de raza blanca. Cuando además, el protagonista es una figura reconocida en el espacio social, se le otorga mayor relevancia como figura principal de las noticias.

Su trascendencia mediática puede atribuirse a que se trataba de un personaje exaltado socialmente por sus logros deportivos. Por otra parte, en más de una ocasión, se hará referencias a sus vaivenes emocionales (***está abatido***, ***se quiso suicidar***). Así, al colocarlo en primera plana, el medio otorga relevancia al personaje y, a la vez, trata de transmitir el estado de ánimo del imputado buscando generar empatía hacia él.

En relación a los elementos de ***titulación*** (título principal, volanta y bajada), una primera evaluación cuantitativa nos permite constatar la presencia titulación completa en la mayoría de los artículos observados. En La Arena, de un total de 18 notas, 13 incluyen los auxiliares, es decir, volanta y bajada. En El Diario de La Pampa, de un total de 15 notas, 13 son acompañadas de volanta y bajada. Entendemos, de este modo, la relevancia que ambos periódicos le asignan al tema, sobre todo a partir de la función que cumplen los auxiliares.

Un elemento en común en ambos matutinos es la predilección por los titulares de tipo informativos,[3] aquellos que, carentes de elementos subjetivos, dan cuenta de acontecimientos o hechos desconocidos por el público. En ese sentido, operan de manera impersonal y generalmente a través de construcciones simples. En orden de relevancia, el siguiente lugar es para aquellos titulares basados en actos de habla. Menor espacio ocupan los interpretativos que, además de orientar al lector, cuentan con una función de tipo contextual y explicativa.

Otro aspecto que debe ser considerado es la ***ubicación*** de los temas y el espacio asignado a los mismos. Sobre el primer punto, y a partir de lo señalado por Santoro (2010), "salvo excepciones y trabajos puntuales de periodistas que siguen el caso, las noticias sobre trata entran en la agenda periodística cuando se desbaratan redes o hay operativos policiales" (Santoro, 2010, 196). En ese sentido, La Arena seguirá esta premisa hasta septiembre de 2004, durante el primer año de cobertura, situando los hechos en la sección Policiales. Será a partir de una entrevista realizada a Purreta que el tema cambia de sección. En ese sentido, el corte es muy marcado, quizás por tratarse de una figura relevante en la sociedad pampeana. Así, de las 18 notas abordadas en esta etapa, las primeras 9 serán localizadas en Policiales y las restantes 9, en Provinciales. En el Diario de La Pampa, el criterio asignado a la distribución del

3 Para este trabajo tomaremos la clasificación de los títulos que efectúa Nuñez Ladeveze (1991).

espacio será más aleatorio. Entre 2004 y 2005 se registran–sin organización aparente- notas en la sección Policiales (6), Locales (8) y Provinciales (1). Cabe destacar que, en ese momento, los medios pampeanos se hacían eco de una tendencia nacional –e internacional- de situar los hechos relativos a violencia contra las mujeres junto a otros vinculados a delincuencia, inseguridad, etc.

En cuanto a la ***extensión*** concedida a la información, esta se irá acrecentando con el correr del tiempo. Cuando la desaparición de Andrea López sale a la luz se trataba principalmente de notas de carácter secundario que no ocupaban un lugar destacado en la página.

En relación a la inclusión de ***imágenes***, Roland Barthes (1986) señala que constituyen en sí mismas un mensaje. Se observa a primera vista el papel central que ambos periódicos otorgan a las fotografías como complemento –pero también con autonomía propia –de los restantes elementos paratextuales y signos lingüísticos que componen el mensaje periodístico en su conjunto. Si pensamos en su relevancia, casi la totalidad de las notas publicadas entre 2004 y 2005 estuvieron acompañadas por una imagen. Siguiendo la clasificación propuesta por Verón (1996), se observa en esta etapa un predominio de fotos de carácter Testimonial. Es decir, que los momentos que contempla son aquellos que capturan el instante en que tiene lugar el acontecimiento. Son espontáneas, no hay pose alguna.

En ambos medios se observan, en menor medida, imágenes de identificación, cuyo objetivo es dar a conocer los protagonistas de la información o personas vinculadas a ellas, generalmente a partir de un recorte en el que solo se vislumbra el rostro o busto. Hallamos también un tercer tipo, aunque en un número reducido. Corresponde a las imágenes denominadas Retórica de las pasiones, que retratan momentos y emociones por parte de los protagonistas. Su expresión facial y corporal es fundamental aquí. Las más representativas de este periodo son las que ilustran el supuesto intento de suicidio de Víctor Purreta: se lo ve arriba de la cornisa, con la mano en el pecho, en aparente actitud desesperada.

Por otra parte, "la acción de las ***fuentes*** resulta fundamental para la comprensión de los hechos que signan la vida cotidiana" (Luchessi y Martini, 2004, 152). En este primer periodo, las fuentes judiciales y policiales dominan el centro de la escena. En ambos periódicos, el segundo lugar en cuanto a personas consultadas es Julia Ferreyra, madre de Andrea López. En ese sentido, la relevancia que los matutinos le asignan a la progenitora de la víctima es igual. No sucede lo mismo con el victimario, ya que en La Arena es marcada la tendencia a la hora priorizar la voz de Víctor Purreta.

Según el análisis propuesto de Verón, un discurso construye determinada imagen de quien habla –el ***enunciador***— y a quien se dirige –el ***destinatario***— (Verón, 1985). El semiólogo establece una tipología de posibles enunciadores a partir del vínculo que se puede establecer con el destinatario y los mecanismos de interpelación. Los ejemplos correspondientes al primer periodo nos permiten identificar, en primer

lugar, el enunciador de tipo no pedagógico con distancia, también llamado enunciador objetivo e impersonal. Es aquel que no modaliza, que guarda una distancia con el destinatario y no ejerce pedagogía sobre él. Encontramos, en segundo término, el enunciador de tipo pedagógico, aquel que jerarquiza, clasifica, organiza la información y explica.

Otro de los aspectos que suelen protagonizar los estudios sobre feminismo y medios de comunicación es el relacionado al modo en que somos representadas las mujeres. La imagen que se construye es clave para entender de qué modo la prensa entiende la posición de la mujer en la sociedad y en la estructura patriarcal. La forma de referirse a una persona es un claro indicador de la ideología subyacente, motivo por el cual consideraremos los ***modos de nombrar*** tanto a la víctima, Andrea López, como al victimario, Víctor Purreta. Entramos, de este modo al análisis de un apartado fundamental para nuestro trabajo y es el relacionado con el uso o la apropiación que se hace del lenguaje, el cual puede revestir –o no- características sexistas.

La etapa comprendida entre 2004 y 2005 es relevante en cuanto implica la aparición en escena de las personas involucradas y las primeras referencias a estas. Históricamente se ha observado una dicotomía con que somos nombradas las mujeres en distintas representaciones culturales y artísticas, como el tango. La prensa, en ese sentido, no ha sido la excepción. Esa dicotomía presenta dos polos o extremos que siempre van escindidos: la mujer-madre y la mujer-puta. No nos adentraremos en el análisis de este tema, pero sí queremos resaltar el modo en que esta polarización se observa también en los medios pampeanos. En ellos, la víctima aparece nombrada de diversas maneras –además de las señaladas anteriormente- en los periódicos locales. En un caso, Andrea López es referenciada como mujer-madre (La Arena); en el otro, como mujer-puta (El Diario). Siempre es uno u otro. Veamos el primer caso. La expresión ***joven madre*** (que, además de poner el acento en la maternidad como inherente a la mujer, también infantiliza a través del adjetivo ***joven***) se registra en 10 oportunidades en La Arena y en ninguna ocasión en El Diario de La Pampa. Lo inverso sucede cuando hablamos del término ***prostituta*** o calificativos asociados a esa expresión. No lo hallamos en ningún momento en La Arena (que construye la imagen de ***madre***) pero sí en El Diario de La Pampa desde que el caso sale a la luz. Observemos de qué modo este medio referencia a la víctima en algunas ocasiones: ***prostituta, chica que ejercía la prostitución, trabajadora sexual, joven que se dedicaba a la prostitución***.

En cuanto al victimario, la principal referencia que aparece asociada es su apellido, ***Purreta,*** (182 veces en total: 106 en La Arena y 76 en El Diario) y condición deportiva***.*** El Diario de La Pampa, además, al tiempo que lo referencia elogia sus cualidades boxísticas: ***Boxeador profesional Víctor Manuel "El Lince" Purreta,*** o ***Flamante campeón OBM Latino.***

Pasaremos ahora a analizar el uso que desde la prensa se hace del ***lenguaje*** en relación a los temas de género. Para ello, partiremos de la premisa de Santoro (2010),

quien se refiere a la necesidad de lograr mayor precisión en este aspecto. En este primer periodo, en La Arena, se observa que el caso es abordado desde una impronta que evoca el relato policial. Aparecen, así, términos vinculados a este género literario y que son propios de este campo semántico (***sospechas, extraña desaparición, misterio***). Tal como se evidencia a partir de los subjetivemas detectados, la retórica policial va a impregnar principalmente el primer año posterior a la desaparición, contribuyendo a crear una atmósfera detectivesca (***crimen, hallazgo, intrigantes redes de prostitución***, etc.) Un segundo aspecto a tener en cuenta es el uso del subjetivema ***prostitución*** y las derivaciones ideológicas que de allí se derivan. Aunque no observamos situaciones donde se designe de manera explícita a Andrea López como ***prostituta*** (sí lo vemos en El Diario), la identificación de la prostitución como trabajo indica una postura a favor de legalizar la explotación sexual como una relación contractual donde la mujer elige libremente su situación. Tal como lo expresaría Carole Pateman (2005), en contra de la idea que sostiene que la prostitución es un trabajo asalariado como cualquier otro, tanto el argumento liberal del proxeneta como "el argumento feminista de que las prostitutas son trabajadoras en exactamente el mismo sentido que otros trabajadores asalariados y la defensa contractualista de la prostitución dependen, ambos, del supuesto de que las mujeres son 'individuos' con plena posesión de la propiedad en sus personas" (Pateman, 2005, p. 288). El medio adhiere a un enfoque contractualista al considerar a la prostitución como un trabajo, ignorando la situación de desigualdad y subordinación en perjuicio de las mujeres que ello genera.

Por otra parte, observamos la presencia de imprecisiones terminológicas (y del orden de lo ideológico) al denominar la violencia de género como ***violencia familiar*** en más de una oportunidad. Así, el tema de la violencia es abordado como una problemática social estructural sino como un episodio (o varios) que tiene lugar en el ámbito privado. En simultáneo, se enfatizan los ***conflictivos antecedentes que arrastraba la pareja***. Es decir, víctima y victimario aparecen discursivamente en un mismo nivel de responsabilidad.

Aunque ya nos referimos a los modos de nombrar, queremos incorporar un par de consideraciones estrechamente vinculadas con el uso del lenguaje. Víctima y victimario son representados no solo a partir de sustantivos que los designan sino por medio de otras construcciones que apuntan a referenciarlos y crear una imagen de ambos. En el caso de Andrea López, ella será presentada como la mujer desaparecida o quien hace abandono del hogar. A modo de ejemplo, el artículo del 02-03-04 (y varios de los que se publicarán en los meses siguientes) manifiesta: ***se ausentó de su hogar, dejó su domicilio, no se encontraron indicios de ningún tipo sobre las razones que podrían haber motivado el abandono del hogar por parte de Andrea, quien también dejó a su pequeño hijo***. El medio resalta que la ausencia de López del hogar es un acto volitivo y, además, utiliza dos nociones que abren una sanción civil (la noción de abandono del hogar era considerada causal de divorcio

creative commons

por la legislación vigente en ese momento en Argentina) y una moral, que pone en el centro qué tipo de madre era esa mujer que además dejó a su pequeño hijo. La víctima aparece señalada como responsable al abandonar el seno familiar. Y el mismo diario incurre en una contradicción al decir que no hay indicios que justifiquen su alejamiento, algo que se contradice con la información que brinda en ese mismo párrafo cuando informa que existían situaciones previas de violencia.

Respecto a Purreta, La Arena da lugar a sus intervenciones en varias ocasiones y manifiesta una postura a su favor. De su persona se destacará la ***falta de antecedentes***, sin hacer un análisis más profundo de los hechos y las implicancias que tiene tal acusación formal. No es casual que el caso cambie de sección (pasa de Policiales a provinciales el 06-09-04, a partir de una entrevista centralizada en el victimario). En este ejemplo, el formato pregunta-respuesta, desplegado a lo largo de una página completa, permite al acusado que se explaye sobre lo que él considera ***acoso*** e ***irregularidades de la policía.*** Desde la cárcel, donde estaba detenido desde hacía cuatro meses, Purreta responde las preguntas cuyo contenido parece querer acompañar la versión del imputado.

En el primer periodo, la construcción de las noticias por parte de La Arena reforzó la centralidad del varón, referente social no sólo por su condición de varón si no por ser el exponente de un cierto tipo de masculinidad exaltada socialmente como es la del deportista. En ese sentido, consideramos oportuno retomar el trabajo de Hortensia Moreno Esparza (2011), quien señala que el boxeo es un espacio donde la masculinidad es puesta a prueba. "Si el deporte en general es un campo clara e intensamente generificado, el boxeo multiplica de manera fundamental estas características en todas sus dimensiones, como espacio para la masculinización de los niños y los jóvenes, como el lugar donde se endurecen el cuerpo y el carácter por medio de técnicas corporales intensas, repetidas y deliberadas (Moreno Esparza, 2011, p. 163).

Asimismo, sobre todo al comienzo del caso, se echa un manto de responsabilidad sobre la víctima, al dar a entender que se habría alejado del hogar por voluntad propia (...***la joven ya habría desaparecido en otras oportunidades)***. En todos los casos, se vincula el verbo "desaparecer" en sus distintas conjugaciones a la figura de Andrea López, insinuando que ella misma es la responsable de su ausencia, como también se sugería en La Arena. En ningún momento, se señala la posibilidad de que hubiera sido víctima de violencia ni se tienen en cuenta otras variables.

Al final del primer periodo se observa la irrupción en escena de nuevos términos asociados a la idea de que Andrea López no "era prostituta" por voluntad propia sino porque su ex pareja la obligada. Así, comienza a hablarse de ***redes de prostitución, secuestro de mujeres, venta de mujeres***, etc. También, aparece la idea de los prostíbulos como ***prisiones***, como ***lugares de esclavitud***, lo que da cuenta de una mirada que está cambiando. De la mano de estas transformaciones se registran también algunas imprecisiones terminológicas. En la edición del 14-11-04**,** a partir

de una entrevista a Julia Ferreyra, El Diario expone un pedido realizado a la Justicia tucumana con el fin de acceder a material fotográfico que vincularía la desaparición de Andrea con una red de trata. En este caso, ya no se habla de ***prostituta***, sino que es presentada como una potencial víctima. Sobre este punto, afirma Sonia Santoro: "No se dimensionan ni se describen los derechos vulnerados a las mujeres víctimas de esta situación (...) Las representaciones (incluidas las mediáticas) que se hacen de las mujeres víctimas de trata suelen oscilar entre dos extremos: o bien estigmatizarlas por prostitutas e 'ilegales', o victimizarlas e infantilizarlas en exceso" (Santoro, 2010).

Desde el punto de vista del lenguaje, la publicación incurre en errores conceptuales. Tanto en la tapa como en la bajada y el cuerpo de la noticia se habla de "trata de blancas", concepto que en sí mismo trae aparejada una discriminación (y anacronismo) ya que las mujeres son traficadas independientemente de su raza, etnia o clase social.

El último punto de análisis es el ***enfoque*** o tratamiento que se le da a la información. Junto con el lenguaje determinan desde dónde nos posicionamos al momento de construir los relatos cuyas protagonistas son mujeres. Observamos en ambos medios que no hay incorporación de la perspectiva de género. La ocasión era propicia para hablar de diversos temas desde un enfoque que tuviera en cuenta los derechos de la mujer. Sin embargo, lo que se hizo fue cuestionar a Andrea López desde el principio, por ejemplo, al señalarla como responsable de ***abandonar el hogar*** (como explicamos párrafos atrás). La Arena, principalmente, juzga a la víctima. En la edición del 03-03-04, publica: ...***solía tener este tipo de actitudes (irse de la vivienda),*** pero en ningún momento lo relaciona con las denuncias por la violencia que Purreta ejercía sobre ella.

A pesar de que el tema de la violencia aparecerá de manera reiterada en el matutino, en ningún momento el medio profundiza en la problemática en el país ni incluye una voz autorizada para abrir el debate. Por ejemplo, durante el primer juicio contra Purreta, se queda únicamente en la descripción de los testimonios y pierde la oportunidad de enriquecer un tema que puede ser abordado desde diversas aristas. Esta falta de contextualización se advierte también en relación al abordaje de la prostitución. Aunque, al comienzo, se visibiliza el delito de proxenetismo, no se remarcan los efectos que tiene sobre las víctimas ni se incorporan otras miradas. Se ignoran, además, las redes de complicidades.

3.2. Periodo II (2008-2009): Cambios sociales y mediáticos

El segundo periodo abordado se caracteriza por una serie de situaciones contextuales que comienzan a evidenciar un cambio en la sociedad e irán incidiendo en la construcción de los relatos.

En relación con el plano normativo, el 29 de Abril de 2008 se promulgó la Ley 26.364 de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (en 2012 será reemplazada por la Ley 26.842 que profundiza los mecanismos contra este flagelo). Un año después, el 1 Abril de 2009 fue promulgada la Ley 26.485 de Protección

integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. En tanto, entre 2008 y 2009 la capital pampeana fue testigo de una serie de modificaciones que tuvieron como epicentro la municipalidad de la mano de la nueva subdirectora de Políticas de Género, Mónica Molina. Desde ese espacio y con el aval del Concejo Deliberante, se sancionó en 2009 la Ordenanza N° 3941 que impidió la renovación de licencias a whiskerías y cabarets. Ese mismo año, también desde la gestión santarroseña se firmó un acta compromiso con algunos medios de la provincia con el fin de desterrar el lenguaje sexista en el periodismo. En consonancia con estas transformaciones, se observan cambios en el tratamiento en el caso Andrea López que, si bien había disminuido la intensidad mediática en los años previos, continuaba siendo parte de la agenda pública.

Tomando como tópico inicial de análisis la primera plana de los matutinos, observamos en este periodo que, si bien las noticias referidas al caso tienen menor aparición en ***tapa***, la diagramación de los matutinos le otorga un espacio mayor a la información vinculada al tema.

Otras variables que evidencian la creciente significación del tema se dan a partir de la inclusión de las fotos. No ocurre lo mismo con los elementos completos de titulación (título, volanta y bajada), que solo se observan en un par de oportunidades. El espacio privilegiado como protagonista de la información que detentaba Purreta en el periodo anterior queda opacado por la figura de Andrea López y los datos concernientes a su búsqueda. Además, la estima mediática hacia Purreta había caído tras su condena por proxenetismo. A ello se sumó la aparición de una nueva pareja, Analía Alejandra Gómez, que también sufrió violencia de género y explotación sexual. Así, aparecen en agenda otros temas y actores sociales que dan cuenta de los cambios que se están experimentando a nivel comunidad. En relación al periodo anterior, en la portada de ninguno de los medios se observa un marcado uso sexista del lenguaje. Por el contrario, entran en escena nuevos términos (como ***trata de personas*** en reemplazo de ***trata de blancas***) y desaparecen otros como ***prostitución*** (ello es evidente en las portadas; en el interior de los diarios la situación presentará otros matices en el uso del lenguaje)

Una tendencia que se mantiene en esta etapa es la fuerte presencia del enunciador de tipo no pedagógico con distancia en la mayoría de los casos. Las situaciones en que se presenta un enunciador de tipo pedagógico son 3 y en todos los casos llevan implícita una sanción moral hacia Purreta por las agresiones propinadas a Gómez, además de poner en tela de juicio el accionar policial y judicial.

Otro elemento es el relacionado con la ***titulación***. La proporción de titulares completos (aquellos que incluyen volanta y bajada) es similar al periodo inicial. Tampoco se registra una diferencia con la etapa anterior respecto a la tipología o clasificación de los títulos. Se mantiene la predominancia de aquellos de tipo informativo, seguidos por los basados en actos de habla. En menor proporción

hallamos títulos interpretativos, apelativos y expresivos. La volanta y bajada, tanto en uno como en otro periódico, continúan siendo elaboradas con las mismas pautas del periodo anterior, en cuanto a contenido y extensión. Se cumple, así, el contrato de lectura establecido entre el medio y el lector. A través de una característica fija del soporte de prensa (en este caso el sustantivo antes de la bajada), el Diario de La Pampa construye un vínculo con el público y le propone un cierto recorrido de lectura (Verón, 1985).

En relación a la ***ubicación*** de las noticias, en el periodo anterior las secciones Locales o Provinciales abarcaban igual cantidad de notas que Policiales. En esta segunda etapa, el cambio es notorio. Solo en un par de oportunidades El Diario de La Pampa sitúa el caso en Policiales, mientras que en la Arena directamente queda desterrado de dicha sección. Ello no implica necesariamente la existencia de una mirada distinta sobre los hechos de violencia. Como ocurre con las noticias destinadas a las páginas de Policiales, la perspectiva y "el enfoque de derechos de la víctima suele ser nulo y los casos son presentados como hechos aislados y no como un fenómeno social mundial con implicancias gravísimas para la vida de las mujeres" (Santoro, 2010, 196). Respecto a la ***extensión***, continúa predominando la tendencia a elaborar notas de cabecera.

Continuemos con el examen de las ***fotografías***, un aspecto fundamental de todo análisis discursivo dado que "el contrato de lectura concierne también a la imagen" (Verón, 1985, 9). Aquí hallamos, tanto en La Arena como en El Diario, un número significativamente menor que en el primer periodo. Ello puede obedecer a que esta etapa constituye un periodo de transición donde la causa no experimenta mayores cambios, por lo cual la cantidad de fotos (y de notas también) es reducida. La clasificación de las imágenes se guiará también por esta misma lógica.

Esta condición de la segunda etapa como periodo de transición se advierte también en las ***fuentes***, que comienzan a ser seleccionadas como informantes de manera más ecuánime, sobre todo en El Diario de La Pampa. Este medio, por ejemplo, recurre en 3 ocasiones a Julia Ferreyra y solo en 2, a personal policial y judicial. En cambio, La Arena solo le da espacio en 1 oportunidad a la madre de la víctima, mientras que en 4 ocasiones se vale de agentes de seguridad y personal de la Justicia. Como señala Bach Arús, en el momento de jerarquizar a los informantes, la prensa recurre en primer término a las instituciones de carácter oficial, las cuales aparecen "legitimadas como una fuente de discurso por los medios, de tal manera que sus datos y las personas que actúan como interlocutoras no suelen ser contrastadas por la organización periodística" con otros informantes (Bach Arús, 2000, 25-26). Se observa en este periodo una nueva voz, la de Analía Gómez, cuya entrada en escena obedece a su constitución como nueva víctima de Víctor Purreta, tanto por violencia de género como por explotación sexual. Aparecen, asimismo organizaciones de mujeres, sumando así otras voces que dan cuenta de que la desaparición de Andrea López no conforma un caso aislado, sino que se enmarca en una situación estructural

en la cual estamos insertas las mujeres.

En relación al tipo de ***enunciador*** que construyen los medios, esta segunda etapa sigue la línea comenzada en la anterior en lo referente a la construcción predominante de un enunciador no pedagógico con distancia, es decir, aquel que no explica ni ejerce influencia sobre el destinatario. Cabe señalar la aparición por primera vez del enunciador cómplice (Verón, 1985), aquel que dialoga con el destinatario a partir de una interpelación de manera más directa, en tanto tienen intereses en común.

Al igual que en el periodo anterior, tendremos en cuenta los ***modos de nombrar*** que utiliza la prensa pampeana en la construcción de la identidad de la víctima y el victimario. Resulta necesario tener en cuenta este aspecto en tanto, como sostiene Pierre Bourdieu (1985), el acto de designar es, precisamente, el acto que provoca la existencia de lo enunciado.

En esta segunda etapa, se mantienen algunas referencias sobre la víctima (en primer término, continúa siendo nombrada en los dos periódicos como ***Andrea López***) pero salen de escena otras formas de nombrar a las que aludíamos con anterioridad. Lo más destacado en este periodo es la desaparición de la dicotomía madre/prostituta que sí observamos con frecuencia entre 2004 y 2005. En lo que respecta a Purreta, la situación es análoga a la etapa anterior dado que se lo sigue designando mayormente por su apellido y en relación a su condición deportiva.

Sobre el uso del ***lenguaje,*** aunque más atenuada, continúa la retórica propia del relato policial a partir de la creación de escenarios cargados de suspenso y la utilización de ciertos términos como: ***misterio***. Sin embargo, en consonancia con los cambios sociales, culturales y legislativos emergen otros términos y expresiones. Conviven, en esta etapa, conceptualizaciones que dan cuenta de la existencia de nuevos paradigmas junto a otros que evidencian una postura distinta. Por ejemplo: t***rata de personas,*** por una parte, y ***violencia doméstica***, por la otra. Otras imprecisiones terminológicas se evidencian en el uso de la expresión ***crimen pasional*** y ***homicidio pasional***. La incidencia de agrupaciones feministas será clave en los cambios que se observan.

3.3. Periodo III (2014): Nuevas miradas y enfoques

La tercera etapa presenta algunas particularidades: con el paso de los años y producto de los cambios sociales y políticos, algunos aspectos se modificaron en su totalidad y otros de manera parcial.

La presencia de la información sobre Andrea López en la ***tapa*** se ubica en este segundo grupo, es decir, se registraron transformaciones, pero las mismas no tuvieron carácter absoluto. En el caso de La Arena es más marcada la presencia del tema en la página principal. El Diario de La Pampa, en cambio, fue más equilibrado a la hora de jerarquizar la temática. Por tratarse de un tema relevante en la comunidad pampeana, ambos matutinos sitúan la presentación del proceso judicial en la página principal:

Luego de diez años de espera comienza el juicio a Víctor Purreta (La Arena, 01/09/04)

Aquí, el medio se hace eco de lo que se podría concebir como una espera social (que en el interior de la nota le adjudicará a la madre de Andrea: "Hace diez años que espero este juicio"). En cierto modo, se sitúa del lado de la víctima y reconoce –implícitamente— que en la década transcurrida sucedieron una serie de hechos que merecen que Purreta sea juzgado, ya no por proxenetismo o violencia sino por la misma muerte de Andrea López. Por otra parte, siguiendo la tendencia de los dos periodos anteriores, en la portada de ambos medios predomina un enunciador de tipo no pedagógico con distancia, que no interpela ni dialoga con el destinatario, aunque se registran algunas marcas de subjetividad, dadas a partir del uso de los subjetivemas.

Respecto de los elementos de ***titulación***, esta etapa se caracteriza por la relevancia que fue adquiriendo el caso a lo largo de los diez años previos, ocupando un mayor espacio en los medios (no solo gráficos) y logrando permanecer en la agenda periodística. Los títulos son un claro exponente de ello y la prueba más palpable reside en su construcción conjunta con los auxiliares. De las 12 notas de La Arena que forman parte del corpus en este periodo, 10 poseen volanta y bajada. Por su parte, estos elementos aparecen en 15 oportunidades en El Diario de La Pampa, de un total de 17 artículos. Las extensiones de la volanta y bajada son similares a los dos momentos de análisis previos. Lo mismo ocurre con su función y con la información que contiene.

Siguiendo la pretendida objetividad que ambos diarios tratan de transmitir, se observa una tendencia constante en el uso de los titulares de tipo informativo. Si bien la construcción de las oraciones no presenta una subjetividad manifiesta, aparecen "huellas" que remiten a la línea editorial del medio, en ambos casos, con una actitud sancionadora hacia Purreta. Cabe señalar que los medios de comunicación le dieron una amplia cobertura a la declaración del hijo de la víctima en Cámara Gesell. Por el tenor de su testimonio (relató que Purreta mató a López), ocupó los titulares de varias ediciones.

Casi en igual proporción que los títulos informativos, aparecen aquellos basados en actos de habla, lo que evidencia un alza con respecto a los periodos anteriores. Dos son las hipótesis respecto de los motivos de este cambio: uno de ellos puede radicar en la naturaleza propia del proceso judicial, en el cual se escucharon testimonios de gran interés para la causa. Sobre todo a partir de citas en estilo directo, ambos medios construyeron los titulares en un intento de transmitir transparencia en la información. La segunda hipótesis se relaciona con un deslindamiento de responsabilidades a la hora de transmitir mensajes cargados de sensacionalismo. De ese modo, ponen en la voz citada el compromiso de referir lo atestiguado con todos los detalles posibles.

Por otra parte, a pesar de que los hechos que se suscitaron fueron propicios para la realización de notas interpretativas o de contextualización, salvo excepciones ello no podrá observarse tampoco en este periodo. De este modo, es prácticamente nula la presencia de títulos interpretativos, expresivos o apelativos.

Pasemos ahora a considerar la ***ubicación*** de las noticias. Este tercer periodo consolida la tendencia de desterrar el caso de la sección Policiales. Ello se observa en ambos matutinos. La Arena distribuirá el total de 12 notas de este periodo en La Provincia (espacio anteriormente denominado Provinciales). En la misma línea, El Diario de La Pampa situará las 16 notas en Locales. Aunque la emigración de la sección Policiales en relación al caso es un síntoma de buenas prácticas periodísticas, ello no va a acompañado de un enfoque de género.

Otro punto contemplado en nuestro análisis es el concerniente a la inclusión de las ***imágenes***, un aspecto de gran valor en la construcción de un soporte de prensa (Verón, 1985). Si el periodo anterior fue de bisagra, aquí el caso retoma con gran fuerza y ello también afecta los aspectos visuales de la noticia. En esta tercera etapa, el número de fotos será el mayor en toda la década (46 en total), aunque el medio que mayor uso hará de ellas será El Diario de La Pampa. Nuevamente se observa el fenómeno por el cual una información es acompañada por más de una foto (hasta 5 en total). Ello lo vemos principalmente en los casos que hacen referencia a la comparecencia de varios testigos en el último juicio oral contra Purreta. En igual proporción aparecen imágenes de tipo Testimonial y de Identificación. Las primeras ilustrarán momentos específicos del proceso judicial, mientras que las segundas se focalizarán en los rostros de algunos testigos o protagonistas. Por primera vez en toda la década, registramos una foto de Pose. En este caso, quien posa ante las cámaras es la Julia Ferreyra, la mamá de Andrea, con una foto de su hija, anunciando el comienzo del juicio. En este periodo, además, se verifica el número más alto de imágenes clasificadas como Retórica de las pasiones, lo cual no es llamativo dado que la condena a Purreta por la muerte de Andrea López resultó un momento de gran emotividad, tanto para familiares de la víctima como para organizaciones de mujeres. Es por ello que el medio recurre a este tipo de imágenes que pone el acento en aspectos vinculados a las emociones, sentimientos y estados de ánimo.

En cuanto a las ***fuentes***, dado que este periodo se focalizó en el segundo juicio era inevitable la inclusión de magistrados, abogados y fiscales. Sin embargo, los cambios sociales y mediáticos hacían suponer que el juego en los medios privilegiaría otros actores sociales y no fue así.

Siguiendo lo establecido en nuestra estructura de análisis, vamos a detenernos en los ***modos de nombrar*** a la víctima y victimario. En el primer caso, aunque continúa siendo referenciada por su nombre, principalmente, aparecen otras formas que ponen el acento en las condiciones de violencia y explotación que sufría Andrea López. Que comience a ser designada en forma frecuente como ***víctima*** es el producto de una condensación de transformaciones que comenzaron una década atrás. Por un lado,

recordemos los cambios sociales y políticos que tuvieron lugar. Por el otro, la situación judicial de Purreta, que en diez años no hizo más que agravarse. En ese contexto, no resulta llamativo que los medios dejen de brindar al victimario el cuasi-incondicional apoyo demostrado al principio del caso y abra el juego a otras voces y otras maneras de referenciarlo. Se observan los signos de un desplazamiento de la valoración que los medios hacían de Purreta (comienza a ser designado como ***acusado***, ***imputado***). En el caso de El Diario es mucho más notorio que en el de su competencia.

En el análisis del uso que se hace el ***lenguaje***, la mayoría de los artículos publicados en La Arena reviste carácter estrictamente judicial. Es decir, se realiza un relato de lo acontecido en la jornada, listando el número de testigos y destacando las declaraciones que el medio considera más relevante. En algunos casos, se observan párrafos que reproducen de manera textual las preguntas del tribunal y las respuestas de quienes están declarando, como si de una entrevista se tratara.

Una de las notas que encabeza el periodo y nos parece oportuno resaltar, es la publicada en doble página el 01-09-14, donde –a partir de una entrevista- la fuente privilegiada es Julia Ferreyra. Aunque ya nos referimos con anterioridad a los elementos de titulación, nos parece oportuno retomar aquí ese punto ya que, desde la volanta, La Arena retoma una interpelación de la madre de la víctima al acusado: ***La madre de Andrea López habló a horas del debate por el homicidio y le pidió a Purreta que diga qué hizo con el cuerpo***. La bajada sigue la misma línea: ***Julia Ferreyra reclamó ayer que 'se haga justicia' a horas del inicio del juicio por la desaparición de su hija, Andrea López, donde el único acusado es su ex pareja, el ex boxeador Víctor Purreta. Contó el calvario que vivió su hija y el largo camino hacia el debate. ´Es bravo estar con ese dolor adentro y no saber dónde está"***, dijo. Se presenta, así, a interpelación por parte del medio hacia el lector, con el fin de involucrarlo emocionalmente y generar empatía por el relato de quien lleva un sufrimiento sobre sus espaldas. La idea de una madre (en este caso, Julia Ferreyra) que exterioriza sus pesares por la desaparición de su hija (Andrea) remite a la lucha que lleva adelante Susana Trimarco, quien en sus visitas a La Pampa se ha solidarizado con la propia Ferreyra y ha señalado las similitudes entre ambos casos. En cierto modo, se observa, también, una espectacularización del dolor maternal. Por primera vez, el matutino le da un espacio destacado a la madre de Andrea López, para que exprese sus temores, deseos y dolores. Las preguntas sirven de hilo conductor al relato (como en 2004 lo hicieron con la entrevista a Purreta).

Se busca, en este caso, cambiar el foco de atención, y quien años antes aparecía en los medios como la víctima (como vimos, La Arena inicialmente supo posicionarse del lado de Víctor Purreta), ahora se convierte en victimario. En ese sentido, uno de los recuadros cita: ***Había mucha golpiza***. Esta inversión víctima-victimario se relaciona asimismo con los cambios sociales señalados y con el ingreso –principalmente después de 2008— de las problemáticas de género a la agenda mediática. En ese sentido, la prensa no necesariamente va a optar por un periodismo con enfoque

de género pero, en cierto modo, atiende a la creciente demanda en contra de la invisibilización de tantas problemáticas relacionadas a las mujeres.

Si nos centramos en los conceptos que aparecen en La Arena en esta etapa no se puede afirmar que el avance sea absoluto en relación a los dos periodos analizados. Ello no implica que no se registren progresos desde la óptica de género, aunque no del tenor esperado. Por ejemplo, cuando se hace referencia a la muerte de Andrea López no se habla de femicidio sino de ***homicidio***. Entendemos que esa fue la carátula legal pero también es cierto que el medio de comunicación estaba legitimado por sus lectores para ir un paso más allá y adoptar una postura más género-sensitiva.

Otro aspecto a resaltar es el sensacionalismo en que incurre la Arena en varias ocasiones para dar cuenta del maltrato que sufría Andrea López y narrar la forma en que murió. A modo de ejemplo, la edición del 02-09-14, ilustra la impronta que se le dará a la construcción del relato judicial. Bajo el título de corte sensacionalista ***La agarraba como a una bolsa de boxeo***, La Arena hace referencia a lo ocurrido el primer día del debate judicial. La volanta (***Después de una década comenzó el juicio por la desaparición de Andrea López y la primera testigo fue su madre***) y bajada (***Con un fuerte operativo de seguridad y una sala repleta, comenzó ayer el juicio contra el ex boxeador Purreta por la desaparición de su ex pareja, ocurrida en 2004. 'Andrea vivía con temor y miedo', dijo la madre***) ayudan a ampliar la información. La descripción cruda de la violencia sufrida por la víctima se observa no solo en el título sino a lo largo del todo el relato ("***Una semana antes del día de la madre, la ató en la camioneta en la ruta y la arrastró porque no quería ejercer la prostitución***...") De este modo, se apela al morbo para mantener la atención del lector. Retomando a Legascue (2007), detectamos mecanismos de espectacularización que refuerzan y promueven lo conmovible o impactante. Cuando el objetivo de la prensa es vender, se deja de lado el análisis crítico de problemáticas como la violencia o el femicidio y, en cambio, se fomenta el melodrama, el impacto emocional y el dolor como un elemento más del show mediático.

Como afirma Champagne (2000), la información puesta en imágenes (en este caso mentales) da lugar a un efecto de dramatización propicio para generar emociones colectivas.

Sobre el uso del lenguaje, en El Diario de La Pampa resalta la incorporación definitiva de la categoría ***violencia de género***, sobre todo a partir de la edición del 01-09-09 cuando comenzó el juicio. A partir de entonces, es notoria la incorporación de dicho concepto en la voz del propio medio, algo que antes sólo aparecía citando a otra persona o colectivo feminista (como Mujeres por la Solidaridad). No es un hecho menor que el matutino se apropie de un término con la connotación que el mismo encierra, cuando antes de hablaba de ***violencia doméstica*** o ***peleas de pareja***. En ese sentido, los diez años transcurridos evidencian un cambio en el uso del lenguaje que, a pesar de carecer de otros elementos con perspectiva de género, presenta avances significativos.

Sobre las formas de nombrar, consideramos oportuno (en tanto se vincula con la construcción del lenguaje) destacar que en la volanta desacreditan la figura del ex boxeador, señalando que se trata de un ***proxeneta*** y que ***intentó fugarse***. Ello también se observa en la bajada, en donde el medio retoma los testimonios de quienes dicen haberlo visto en su camioneta a la madrugada, el día en que desapareció la víctima. En el caso de esta última, ya no es una ***prostituta***, ni la mujer (o ex) de Purreta, ni una mujer a secas, sino que tiene entidad propia: es Andrea López, una figura simbólica en la comunidad pampeana, que diez años después de su desaparición se convirtió en el emblema de la lucha contra la violencia y la explotación sexual en la provincia.

Es importante advertir las omisiones en que incurre El Diario en el anticipo del juicio, sobre todo teniendo en cuenta que cuando el tema salió a la luz le brindó un mayor espacio que La Arena. A diferencia de la competencia, se remite a anticipar el debate y dar datos cronológicos de la causa, sin incorporar nuevas voces. Sí se observa un interés en resaltar la importancia que reviste la causa judicial y en incorporar un uso no sexista del lenguaje (***El caso de Andrea López es uno de los más emblemáticos respecto de la mirada de la Policía y de la Justicia sobre la violencia de género. Y un caso de impunidad***...). En cierto modo, se intenta anticipar la relevancia del proceso judicial y manifestar una toma de conciencia respecto de la violencia de género y el femicidio. Aunque lo hace de manera incipiente, el medio se suma así a la tendencia a incorporar nuevos enfoques en los temas referidos a la violencia contra las mujeres.

Por otra parte, la construcción de la prostitución es un aspecto a tener en cuenta dado que este matutino desde la publicación de la primera nota se refirió a Andrea López como ***prostituta*** y no ocultó su consideración (de este flagelo inexorablemente vinculado a la explotación sexual) como un trabajo voluntario. El 02-09-14 podemos constatar que se habla de ***situación de prostitución***. En ese sentido, intencionalmente o no, se atiende a las sugerencias elaboradas por asociaciones feministas y manuales con perspectiva de género. Aunque no mencionan el concepto ***explotación sexual***, se aprecia un pasaje conceptual respecto de las posturas anteriores y ya no se observa la consideración de la prostitución como un trabajo de libre elección.

Otro aspecto a señalar en El Diario es que, al igual que La Arena no omite destalles sensacionalistas a la hora de referirse a los testimonios que protagonizaron el proceso judicial. A modo de ejemplo, cuando se conoce la sentencia del caso, El Diario de La Pampa hace foco en las agresiones que sufría Andrea López y el modo en que murió, recurriendo a imágenes de tal violencia que se incurre en una revictimización de la joven. El Diario no omite detalles sensacionalistas a la hora de describir el crimen. Reseña lo ocurrido la noche en que murió la joven pampeana, pero deja de lado otros elementos que podrían haber enriquecido la información. Incluso, no se observan análisis ni líneas argumentativas: el artículo es prácticamente una sucesión de citas directas. Ello puede obedecer a dos factores: en primer lugar, un mecanismo de resguardo del matutino, propio en los casos donde se usa cierta terminología

creative commons

(o detalles específicos) y una paráfrasis incorrecta podría generar errores en la comprensión de lo sucedido; en segundo lugar, puede relacionarse con una intención del medio de desvincularse de los hechos que narra y poner el relato en la voz de los testigos (de ese modo también se "justificaría" el efecto melodramático que causa). Recordemos que en esta etapa las problemáticas de género habían alcanzado mayor visibilidad en todo el país y requerían de un enfoque diferente, por lo que se podría haber destinado un espacio en las páginas del matutino para explicar las diferencias entre prostitución, trata y explotación sexual; se podría haber informado sobre centros de asistencia a las víctimas, explicar las distintas manifestaciones de la violencia, etc.

Ello nos sitúa en el último punto de nuestro análisis que es el relacionado con el ***enfoque*** de la información, en este caso vinculada a Andrea López. Aunque se trata de un caso cuyas aristas podrían ser analizadas desde distintas vertientes y disciplinas (psicología, sociología, estudios de género, etc.), La Arena no realiza un tratamiento en profundidad de los hechos. Se limita prácticamente al relato de lo sucedido (que también implica una posición ideológica), perdiendo con ello la posibilidad de contextualizar la información y brindarle al lector herramientas que le permitan efectuar una reflexión crítica. El Diario de La Pampa, en cambio va un paso más allá. Y si bien persisten algunas contradicciones que se observan en los dos periodos anteriores, es claro que ahora intentan construir la información desde una mirada diferente. Ello no implica que exista una adecuada contextualización de los hechos -como ya afirmamos-, pero se vislumbran algunas mejores intenciones. Atrás quedaron términos como trata de blancas o prostituta (en lugar de explotación sexual), naturalizados en una época en que la temática de género aun no formaba parte de la agenda periodística.

En tanto, las agrupaciones feministas y quienes reivindican los derechos de las mujeres encuentran un espacio más amplio en el relato que el que se les había asignado con anterioridad.

4. Conclusiones.

Bajo la premisa de que los medios de comunicación son fundamentales en la construcción de la realidad social y en la formación de opinión pública, en este trabajo nos propusimos indagar las producciones de sentido respecto de la violencia contra las mujeres. Para ello, partimos de un caso paradigmático para la provincia de La Pampa: la desaparición y muerte de la joven Andrea López ocurrida en 2004. Ello nos permitió examinar de qué modo son representados en la prensa gráfica los hechos que involucran a mujeres víctimas de agresiones y prostitución.

En líneas generales, consideramos que, dado que los medios desempeñan un papel sumamente relevante en la formación de opinión, su alcance debe ser atravesado por una perspectiva de género, que confronte las estereotipaciones y representaciones estigmatizantes. Si bien en los últimos años ha comenzado a vislumbrarse la incorporación de nuevas temáticas y enfoques en la agenda periodística, aún se

continúan reproduciendo esquemas discriminatorios y persiste un tratamiento sexista de la información. En la mayoría de las ocasiones, la prensa propone "una representación de hombres y mujeres claramente asimétrica y desigual" (Gallego Ayala et. al., 2007).

De lo observado en este trabajo, podemos afirmar que los medios pampeanos siguen la misma línea, aunque están empezando a adquirir mayor conciencia sobre la necesidad de incorporar nuevas herramientas que permitan un enfoque no androcéntrico de las noticias. Ello lo observamos en los cambios que se perciben en las representaciones periodísticas de 2004 y de 2014, en las que detectamos elementos donde se observan quiebres y otros donde persisten viejas prácticas. Recordemos que el androcentrismo, en su calidad de "patrón institucionalizado de valor cultural" (Fraser, 2008, p.92), deriva en formas de subordinación de las mujeres que, en el caso analizado, se evidencian a través de la violencia, estereotipos, hostilidad y vulneración de todo tipo de derechos. Andrea López fue objeto de la violencia en sus expresiones más cruentas, estando subordinada económica, psicológica y físicamente a quien entonces era su pareja, el boxeador Víctor Purreta. La representación de las noticias referidas al tema no contribuyó a cuestionar ese orden androcéntrico, por lo que Andrea fue revictimizada por la prensa en la dimensión simbólica de la violencia, en el orden representacional –contradictorio e incoherente, como lo reconoce Scott (1993) — y también, moral, en el sentido de Segato (2003).

En líneas generales, uno de los elementos de ruptura que se observa entre las primeras apariciones en escena del caso y las coberturas finales es el ingreso a la agenda periodística y la visibilización de las temáticas vinculadas con la prostitución y violencia. Tras analizar diez años de representaciones mediáticas estamos en condiciones de afirmar que, cada vez con mayor frecuencia, la prensa le otorga un espacio más amplio a las problemáticas en las que las víctimas son las mujeres. Ahora bien, si pensamos en términos de continuidades, es claro que a pesar de los avances políticos, sociales y culturales que tuvieron lugar, muchas de las transformaciones experimentadas por el discurso mediático tienen carácter más bien superficial. Es decir, el tema aún no ha alcanzado en la prensa un nivel de profundidad que le otorgue un carácter más integral a su tratamiento.

Uno de los aspectos entre los que establecimos una comparación es el uso del ***lenguaje***. Las características que presenta son determinantes ya que "es el soporte simbólico del pensamiento y, por tanto, cuando hablamos (o escribimos) estamos manifestando de qué manera nos situamos en el mundo, estamos suscribiendo un tipo u otro de ideología" (Menéndez Menéndez, 2007, p. 73).

Una década después de la primera aparición mediática del caso, se observan ciertas modificaciones en la terminología utilizada en los relatos de los dos periódicos pampeanos. Una de las más destacadas se relaciona con la valoración de la prostitución y el modo de referirse a la víctima.

El contenido y enfoque dado a las informaciones fue otro de los ejes al momento de

examinar el corpus periodístico. Inicialmente, se registra en la prensa local una mayor presencia de estereotipos sexistas en el abordaje de las noticias. Es decir, ciertas prácticas discriminatorias eran naturalizadas sin proponerse nuevas articulaciones de sentido. Una década después, se observa un avance en la visibilización de las relaciones de dominación y las desigualdades de género. No obstante, en cierta medida, continúa persistiendo un patrón androcéntrico en la construcción de la realidad mediática.

Otro elemento que no presenta mayores transformaciones es el relacionado a la falta de contextualización. A pesar de los 10 años trascurridos entre el femicidio de Andrea López y la instancia judicial que condenó a Víctor Purreta, ambos periódicos siguen omitiendo un abordaje más comprometido del tema. En ese sentido, la información sobre violencia y prostitución requiere de un abordaje interdisciplinario que reflexione sobre sus causas y consecuencias y que, además, sea contemplada desde diversas perspectivas: política, social, económica, jurídica, psicológica, etc.

Por otra parte, examinamos en la construcción del relato informativo el espacio destinado a la información y la ubicación de la misma, dos aspectos que también determinan el contrato de lectura (Verón, 1985). En coincidencia con Santoro (2010), entendemos que la información vinculada a la trata y explotación sexual suele encontrarse en la sección "Policiales", donde los casos son presentados de manera aislada, vinculados muchas veces a situaciones delictivas. Podríamos hacer extensiva esta premisa también a las situaciones de violencia. Lo que enuncia Santoro lo observamos en la primera etapa en las páginas de La Arena, aunque cuando los hechos empiezan a adquirir mayor visibilidad encontrarán un espacio en la sección "Provinciales". A tal situación contribuyó que el acusado fuera una figura reconocida del medio. El Diario de La Pampa, en tanto, siempre situará lo acontecido en la sección "Locales"; y no, en "Policiales". No obstante, como ocurre en la última sección mencionada, "el enfoque de derechos de la víctima suele ser nulo y los casos son presentados como hechos aislados y no como un fenómeno social mundial con implicancias gravísimas para la vida de las mujeres" (Santoro, 2010).

Por otra parte, la necesidad de diversificar las fuentes informativas es inherente al periodismo en general pero, en temáticas como esta, se torna fundamental. De lo contrario, se cae en el riesgo de no lograr inscribir un caso más allá de la espectacularización. Tal como indica Santoro, "las fuentes consultadas suelen ser básicamente las policiales y judiciales, dejando por fuera un gran número de voces diversas que pueden brindar información más profunda que contextualice la situación" (Santoro, 2010). En ese sentido, podemos hablar más bien de un factor de continuidad (con algunas inflexiones) que enlaza los tres momentos analizados. En el caso de La Arena, aunque el medio no incurrió en un cambio rotundo respecto a las ediciones de 2004, observamos que se incluyen algunas voces mientras otras son dejadas de lado. El Diario de La Pampa, por su parte, resulta más ecuánime a la hora de dar el micrófono. Si bien también se refiere al ex boxeador resaltando sus

cualidades deportivas, le brinda menor espacio en sus páginas. Además, a lo largo del periodo analizado, le cede espacio a la madre de la víctima y a organizaciones de mujeres.

Entendemos que estos cambios -algunos de ellos incipientes- son el puntapié inicial para la emergencia de un nuevo periodismo, cuyo compromiso permita la construcción de una agenda mediática con perspectiva de género, como así también una nueva mirada sobre los hechos: más equitativa, más inclusiva y que de voz a una multiplicidad de actores. En ese sentido, se requiere la construcción de un discurso atravesado por la perspectiva de género, que considere a las mujeres como sujetos activos en la comunicación y que analice los fenómenos que las involucran en todas sus dimensiones.

REFERENCIAS

Bach Arús, M.et. al. (2000) ***El sexo de la noticia. Reflexiones sobre el género en la información y recomendaciones de estilo***. Icaria.

Barthes, R. (1986). ***Lo Obvio y lo obtuso. Imágenes, gestos, voces***. Barcelona: Paidós comunicación.

Bourdieu, P. (1985). ***¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos***. Barcelona: Akal.

Champagne, P. (2000): La visión mediática. En P. Bourdieu, La ***miseria del mundo***. Buenos Aires: FCE.

Gallego Ayala, J.et. al. (2007): Buenas prácticas periodísticas desde la perspectiva de género. AMECO, Asociación Española de Mujeres Profesionales de los Medios de Comunicación. Madrid.

Kerbrat-Orecchioni, C. (1997): ***La enunciación. De la subjetividad en el lenguaje***. Buenos Aires: Edicial.

La Arena (2008): "La Arena: 75 años de periodismo independiente 1933-2008". La Pampa.

Laudano, C. (2010b) "Cambios y continuidades en el abordaje periodístico de la violencia de género", ponencia en el Coloquio "Reflexiones para una Comunicación Libre de Violencia. Mujeres y medios", Instituto Nacional de las Mujeres de México, México, 7-18 de noviembre 2010. En: http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/eventos/2010/claudia_laudano.pdf

Legascue, B. (2007): Post scriptum de un mal domingo. La construcción periodística del caso Fernanda Aguirre. Tesis de grado. Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de Entre Ríos.

Luchessi, L.; Martini, S. (2004). ***Los que hacen la noticia. Periodismo, información y poder.*** Buenos Aires: Editorial Biblos.

Menéndez Menéndez, M. I. (2007) Periodismo desde la perspectiva de género o la igualdad como criterio de calidad. En Gallego Ayala, J. et. al.: ***Buenas prácticas periodísticas desde la perspectiva de género***. AMECO, Asociación Española de Mujeres Profesionales de los Medios de Comunicación. Madrid.

Moreno Esparza, H. (2011): El boxeo como tecnología de la masculinidad. La Ventana. N° 33.

Moreno Sardá, A. (2007): ***De qué hablamos cuando hablamos del hombre. Treinta años de crítica y alternativas al pensamiento androcéntrico***. Icaria Editorial. Barcelona, España.

Núñez Ladevéze, L. (1991). ***Manual para periodismo***. Madrid: Editorial Ariel.

Pateman, C. (2005). ***El contrato sexual***. Barcelona: Anthropos.

Santoro, S. (2010): Cómo abordar la trata de personas desde el periodismo. En S. Santoro y S. Chaher (Comps.), ***Las palabras tienen sexo II: herramientas para un periodismo de género***. Buenos Aires: Artemisa Comunicación Ediciones.

Scott, J. (1993). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Cangiano, M. y DuBois, L. (Comps.), ***De mujer a Género, teoría, interpretación y práctica feminista en las ciencias sociales*** (pp.17-50). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Segato, R. (2003) "Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos". Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo 3010. Bernal, Argentina.

Verón, E. (1985): El análisis del 'Contrato de Lectura', un nuevo método para los estudios de posicionamiento de los soportes de los media, en ***Les medias: Experiences, recherches actuelles, aplications***. París: IREP.

Verón, E. (1993): ***La semiosis social. Fragmento de una teoría de la discursividad***. México: Editorial Gedisa.

Verón, E. (1996), "De la imagen semiológica a las discursividades. El tiempo de una fotografía" en "Espacios públicos en imágenes", Gedisa, Barcelona.

Caracterización del sistema financiero nacional y desigualdades regionales en el costo del financiamiento empresario.

Soledad Retamar
https://orcid.org/0000-0003-0055-1817
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Entre Ríos
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Católica Argentina- Teresa de Ávila
soledadretamar@uca.edu.ar
Paraná, Entre Ríos, Argentina

José Luis Juncos
https://orcid.org/0000-0002-9282-7069
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Católica Argentina- Teresa de Ávila
jdtluis@gmail.com
Paraná, Entre Ríos, Argentina

Resumen

En el presente trabajo se integra la producción de dos proyectos de investigación dirigidos por uno de los autores, uno en el ámbito de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) y otro realizado en la Universidad Católica Argentina (UCA), referidos al sistema financiero nacional intermediado, para describir lo acontecido en el período 2007 a 2017.

El derrotero de su contenido comienza con una descripción de las características distintivas del sistema, el cual exhibe modestos indicadores de profundidad financiera en términos comparados a nivel internacional, no obstante, los mismos resultan desiguales para las diferentes divisiones políticas del territorio.

El sistema, además, es concentrado a nivel geográfico. Así, Capital Federal (CABA), Región Centro y provincia de Buenos Aires concurren a explicar el origen de más del 80% de la actividad bancaria nacional. Hacia el interior de cada una de las provincias se reproduce análoga caracterización pues solo una o dos localidades, según el caso, explican más del 50% de la generación de depósitos y préstamos provinciales.

El mercado también es concentrado a nivel institucional, pues se necesitan apenas 5 bancos para justificar el 50% de la actividad financiera intermediada en todo el país.

Estas características del sistema financiero nacional se traducen en desigualdades regionales en las tasas del costo financiero a las que puede acceder el financiamiento empresario. En este trabajo se procura describir estas desigualdades a través de indicadores; en concreto mediante el cálculo de spreads entre las tasas activas observadas en la plaza financiera de cada provincia (o CABA) y el nivel promedio de este tipo de tasas calculado para el país.

Finalmente, se realizan propuestas por parte de los autores, para promover el desarrollo económico y financiero con equidad social.

Palabras clave: sistema financiero nacional, desigualdades regionales, costo financiero.

Introducción

El presente trabajo es producto de la integración de los conocimientos producidos por dos proyectos de investigación dirigidos por la investigadora Soledad Retamar, a saber:

> "Evolución de los depósitos y créditos bancarios en la Región Centro. Análisis comparativo con el resto del país: por localidades, sector económico y su relación con el PBG y población. Período 2007-2012" aprobado por Resolución de Consejo Superior de la Universidad Nacional de Entre Ríos Nº 374/20212.
>
> "Perfil del crédito bancario destinado al financiamiento de las actividades económicas en las provincias del país y en Capital Federal para el período 2010 a 2017", aprobado por Resolución Nº 03-06 del Consejo Directo de la Universidad Católica Argentina, sede Paraná, Entre Ríos.

La integración de conocimientos mencionada se realiza con los siguientes propósitos:

1º) Describir el nivel de competitividad relativo al costo financiero de los préstamos destinados a financiar las actividades económicas en las diferentes plazas financieras del país, según su segmentación geográfica. Para ello se procede a exponer los resultados de indicadores pertinentes que se han diseñado y calculado a estos efectos.

2º) Describir características relevantes de la estructura del sistema financiero intermediado del país que contribuyan a comprender las diferencias observadas en el costo del financiamiento en las diferentes divisiones políticas del territorio.

3º) Realizar propuestas para promover el desarrollo financiero y económico con equidad social en el país.

Si bien el objetivo citado en primer orden es el que opera como eje rector de la estructura de los contenidos que se abordan, a continuación, en el desarrollo de la trama argumentativa de este escrito, se considera apropiado comenzar por abordar la descripción que procura responder al segundo propósito mencionado, dado que ello contribuye a delinear un marco contextual e histórico que posibilita un entendimiento más acabado de los resultados de los indicadores construidos para responder al objetivo que ha sido invocado en primer lugar.

Profundidad del sistema financiero nacional intermediado

El concepto de profundidad financiera hace referencia al grado de desarrollo del sistema financiero de un país. Un indicador convencional para medir esta cuestión relevante es la relación entre el total de préstamos al sector privado no financiero (PSPNF) y el producto bruto interno (PBI).

Según estadísticas publicadas por el Banco Mundial, y en base al indicador mencionado, el desarrollo financiero del sistema nacional, durante el período analizado, resulta modesto en términos comparados a nivel internacional, incluso cuando la comparación se realiza con países vecinos latinoamericanos, como Brasil o Chile. Por ejemplo, para el año 2017, el ratio "PSPNF/PBI" era de un 15,95% para Argentina, mientras que para Brasil era del 59,48% y para Chile era del 113,16%.

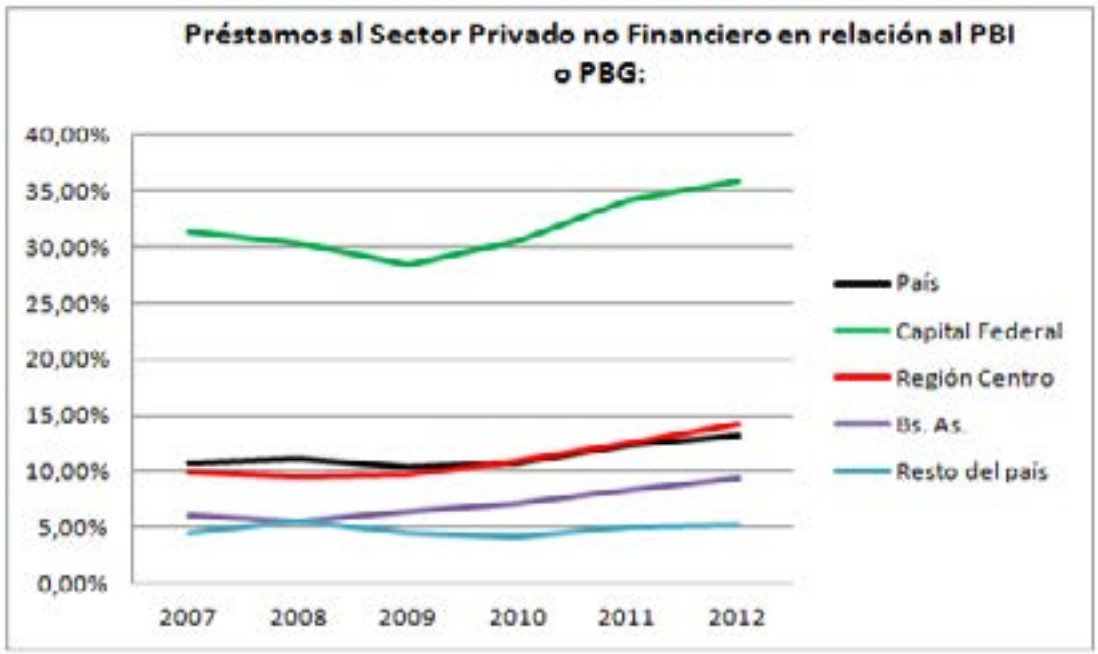
Ilustración Nº 1

Fuente: Banco Mundial

El desarrollo financiero del país, además de ser relativamente modesto, es notoriamente desigual, si se comparan los indicadores de profundidad financiera[1] de CABA y el resto del país. Así, la profundidad financiera de Capital Federal está en el orden de 4 veces la nacional y la de la Región Centro (que por su parte está en niveles cercanos a los del país) prácticamente duplica el indicador que representa a las provincias restantes (excluida Buenos Aires).

1 En el caso de los indicadores de profundidad financiera de CABA y de las provincias se trabaja con la relación entre los préstamos al sector privado no financiero y el producto bruto geográfico respectivo.

Ilustración Nº 2



Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el BCRA, INDEC, Datos oficiales de la Región Centro y Ministerio de Economía de la provincia de Bs. As.

Concentración geográfica de la actividad bancaria en el país

Durante el período 2007 a 2017 CABA explica, en base a indicadores de participación promedio, más del 50% de los préstamos y depósitos bancarios otorgados en el país. Si a la contribución a nivel nacional de Capital Federal, en la generación de la actividad de intermediación financiera, se agrega la correspondiente a la Región Centro (integrada por Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) y la de provincia de Buenos Aires se logra explicar en el orden del 90% toda la actividad bancaria generada en la Nación, por lo que puede deducirse que las 19 provincias restantes se reparten la módica cuota de aproximadamente el 10%, tanto en generación de préstamos, como en la creación de depósitos.

Este fenómeno de concentración de la actividad financiera intermediada que se observa a nivel nacional se reproduce, también, hacia el interior de la plaza financiera de cada una de las provincias, donde una o dos localidades (dependiendo de cada caso en particular) logra explicar más del 50% de los préstamos y de los depósitos provinciales totales.

lustración Nº 3

Datos al cierre del cuarto trimestre de 2016		Participación a nivel provincial			
		En Préstamos		En Depósitos	
Provincia	Ciudad	Individual	Acumulada	Individual	Acumulada
Catamarca	San Fernando del Valle de Catamarca	79,60%	79,60%	85,70%	85,70%
Córdoba	Córdoba	46,03%	46,03%	61,37%	61,37%
	Río Cuarto	8,25%	54,28%	9,16%	70,54%
Corrientes	Corrientes	53,61%	53,61%	72,63%	72,63%
Chaco	Resistencia	73,59%	73,59%	73,91%	73,91%
Chubut	Comodoro Rivadavia	46,77%	46,77%	40,93%	40,93%
	Trelew	19,65%	66,42%	13,56%	54,49%
Entre Ríos	Paraná	39,31%	39,31%	47,23%	47,23%
	Concordia	9,87%	49,18%	9,18%	56,41%
Formosa	Formosa	75,19%	75,19%	86,79%	86,79%
Jujuy	San Salvador de Jujuy	65,83%	65,83%	72,82%	72,82%
La Pampa	Santa Rosa	42,78%	42,78%	58,48%	58,48%
	Gral. Pico	22,09%	64,87%	17,65%	76,13%
La Rioja	La Rioja	76,39%	76,39%	82,31%	82,31%
Mendoza	Mendoza	61,83%	61,83%	53,27%	53,27%
Misiones	Posadas	49,52%	49,52%	66,62%	66,62%
Neuquén	Neuquén	77,25%	77,25%	75,90%	75,90%
Río Negro	Viedma	15,18%	15,18%	25,91%	25,91%
	Bariloche	16,91%	32,09%	21,64%	47,55%
	Cipolletti	19,71%	51,80%	13,90%	61,44%
	Gral. Roca	24,04%	75,83%	16,08%	76,53%
Salta	Salta	69,71%	69,71%	81,10%	81,10%
San Juan	San Juan	88,63%	88,63%	93,19%	93,19%
San Luis	San Luis	68,66%	68,66%	82,17%	82,17%
Santa Cruz	Río Gallegos	50,99%	50,99%	53,02%	53,02%
Santa Fe	Rosario	38,63%	38,63%	38,60%	38,60%
	Santa Fe	11,70%	50,33%	24,86%	63,45%
Santiago del Estero	Santiago del Estero	93,55%	93,55%	89,96%	89,96%
Tierra del Fuego	Río Grande	51,19%	51,19%	45,73%	45,73%
	Ushuaia	48,27%	99,46%	54,06%	99,78%
Tucumán	San Miguel del Tucumán	82,67%	82,67%	85,60%	85,60%

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA

Concentración institucional de la actividad bancaria en el país

Si bien, la Ley Nº 21.526 de entidades financieras (LEF), en su artículo nº 2, contempla seis tipos de entidades financieras (bancos comerciales, bancos de inversión, bancos hipotecarios, compañías financieras, cajas de crédito y sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda) actualmente son los bancos comerciales quienes tienen un rol protagónico en el sistema financiero nacional.

Al finalizar el año 2017, en el país había 77 entidades financieras autorizadas para funcionar (62 bancos, 14 compañías financieras y 1 caja de crédito). De los bancos mencionados, la mayoría eran comerciales.

Puede apreciarse que el número de entidades se ha reducido drásticamente con el paso del tiempo si comparan estos datos con los reportados para el año 1976, por Rodríguez y Capece (2015). En 1976, el país contaba con un total de 707 entidades financieras, de las cuales 424 eran cajas de crédito. Estos autores atribuyen la notoria

reducción en el número de entidades a dos factores: 1) la sanción de la LEF y 2) ciertas definiciones de la regulación prudencial adoptada por el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Se reseñan de manera sucinta sus argumentos a continuación.

El marco normativo resultante de la LEF (impuesta en plena dictadura y vigente actualmente) reserva solo a los bancos comerciales el tratamiento de banca universal, es decir, se les permite realizar todas las operaciones de intermediación financiera no expresamente prohibidas, mientras que para el resto de las entidades aplica el concepto de banca especializada, según el cual se les limita el tipo de operaciones que pueden realizar, y por lo tanto se les restringen las oportunidades de hacer negocios y prestar servicios.

La regulación prudencial, que desde la década del 70 hasta la actualidad ha venido invariablemente aplicando el BCRA2, sin dejar de reconocer sus efectos loables en materia de protección del ahorro del público inversor y preservación de la estabilidad financiera, consta de un tópico que es pasible de crítica por haber producido daño al sistema financiero, favoreciendo elevados niveles de concentración en la industria bancaria.

Este tópico es el correspondiente a la exigencia de capitales mínimos, pues en los hechos se ha traducido en el establecimiento de un nivel de escala mínimo (demasiado alto a criterio de los autores mencionados) que ha imposibilitado tanto la supervivencia como el surgimiento de pequeñas entidades financieras.

Cabe aclararse, que no se cuestiona que la relación técnica de capitales mínimos exija mayores aportes de capital a los titulares de la propiedad de las entidades financieras en función de los mayores riesgos que estas asumen por sus inversiones, lo que se pone en tela de juicio es la falta de flexibilidad de los criterios adoptados para posibilitar la convivencia y surgimiento de entidades que trabajen con diferentes escalas, de modo tal de que resulte viable un entramado que se nutra de la presencia de entidades financieras pequeñas, medianas y grandes. Esta última observación, parte de considerar que las pequeñas entidades tienen mayor interés y predisposición para atender la demanda de crédito de emprendedores, MIPYMES y otros clientes que resultan menos atractivos para los grandes bancos.

Además de dar cuenta de la notoria reducción en el número de entidades financieras observada desde 1976 hasta 2017, el presente escrito pretende llamar la atención respecto del elevado grado de concentración de la actividad bancaria en pocas entidades, lo cual las dota de poder de monopolio. Ténganse en cuenta que la doctrina económica reconoce que el ejercicio de este poder genera costos para la sociedad (menos prestaciones, que resultan a la vez más costosas).

2 El término invariable que se emplea aquí no pretende afirmar que la regulación prudencial aplicada no haya sufrido actualizaciones y/o modificaciones, sino que su enfoque y lineamientos rectores generales no han cambiado.

Los siguientes cuadros pretender ilustrar respecto de este tema. Puede observarse en ellos que a finales de 2016 se necesitaron solo 5 bancos para explicar el 50% de todos los depósitos del sistema financiero nacional y 12 entidades para justificar el 80% de los mismos. En materia de préstamos, la situación resulta análoga, se necesitaron 5 firmas para el explicar el 49% de los saldos otorgados y 13 para generar el 80%.

Ilustración Nº 4

	DEPÓSITOS			
	Entidad	Monto	Participación Individual	Participación Acumulada
1	NACIÓN ARGENTINA	353.058.832,00	23,03%	23%
2	PR BUENOS AIRES	171.892.070,00	11,21%	34%
3	SANTANDER RIO	122.744.739,00	8,01%	42%
4	GALICIA Y BS AS	112.812.623,00	7,36%	50%
5	FRANCES SA	90.904.247,00	5,93%	56%
6	MACRO SA	87.282.738,00	5,69%	61%
7	CREDICOOP COOP	64.564.416,00	4,21%	65%
8	CIUDAD DE BS AS	60.073.604,00	3,92%	69%
9	HSBC BANK	53.324.692,00	3,48%	73%
10	PATAGONIA SA	42.594.173,00	2,78%	76%
11	INDUSTRIAL AND	37.412.883,00	2,44%	78%
12	CITIBANK N.A.	34.219.861,00	2,23%	80%
13	PROV DE CORDOBA	33.778.752,00	2,20%	82%
14	SUPERVIELLE SA	27.636.936,00	1,80%	84%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA

Ilustración Nº 5

	PRÉSTAMOS			
	Entidad	Monto	Participación Individual	Participación Acumulada
1	NACIÓN ARGENTINA	143.818.138,00	14,52%	15%
2	SANTANDER RIO	99.399.224,00	10,03%	25%
3	PR BUENOS AIRES	90.620.675,00	9,15%	34%
4	GALICIA Y BS AS	87.145.780,00	8,80%	42%
5	MACRO SA	68.235.470,00	6,89%	49%
6	FRANCES SA	68.208.749,00	6,89%	56%
7	CIUDAD DE BS AS	40.441.217,00	4,08%	60%
8	HSBC BANK	38.710.626,00	3,91%	64%
9	PATAGONIA SA	34.405.444,00	3,47%	68%
10	INDUSTRIAL AND	34.271.763,00	3,46%	71%
11	CITIBANK N.A.	31.056.845,00	3,13%	74%
12	CREDICOOP COOP	27.261.859,00	2,75%	77%
13	SUPERVIELLE SA	25.361.517,00	2,56%	80%
14	HIPOTECARIO	21.155.840,00	2,14%	82%
15	NVO SANTA FE SA	18.473.119,00	1,86%	84%
16	PROV DE CORDOBA	17.970.536,00	1,81%	85%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA

Metodología aplicada para medir la competitividad del costo financiero de los préstamos a las actividades económicas en diferentes plazas financieras del país.

La medición del nivel relativo de competitividad del costo financiero del crédito destinado a las actividades económicas del país en las diferentes divisiones políticas del territorio nacional se restringe al período 2010 a 2017, ambos años inclusive.

Dado que las operaciones financieras en moneda nacional fueron las de mayor peso durante el período, se consideró conveniente circunscribir el análisis a las tasas de interés activas en pesos.

A los efectos de realizar la medición propuesta se ha procedido a calcular las tasas de interés activas promedio del período para 89 categorías de actividades económicas, tanto para CABA como para cada una de las provincias del país. La nómina de actividades resulta de la información estadística publicada por el BCRA.

La aplicación de la metodología descripta, en la práctica, enfrentó cierta limitación que vino dada por el hecho de que la información disponible para las diferentes áreas geográficas no es homogénea, en algunos casos no se dispone de información para todos los años, ni para todas las actividades. La primera cuestión se sorteó calculando el promedio del período en base a un menor número de años y la segunda no pudo resolverse, por lo que resultaron jurisdicciones en las que no se pudo contar con indicadores promedios para todas las actividades económicas consideradas.

El paso siguiente consistió en comparar- a nivel de cada actividad económica- las tasas promedio de CABA (y de cada provincia) con las obtenidas para el país, dado que los indicadores calculados para este último se emplearon como parámetros de referencia. Este estudio, técnicamente, se realizó mediante el cálculo de la mera resta entre la tasa promedio de la división política del territorio considerada y la tasa promedio de referencia. De aquí en más se hará mención a esta diferencia entre tasas activas promedios simplemente con el término de "spread".

A continuación, se observó si los spreads calculados dan cuenta o no de ventajas competitivas para CABA y para las provincias, en el ámbito nacional. Para realizar este análisis se definieron y aplicaron los siguientes criterios:

» Si el spread (positivo o negativo) no supera el 3% (en valor absoluto) se considera que no es una diferencia significativa y por lo tanto las tasas de interés están, en promedio, arbitradas durante el período 2010-2017 en la jurisdicción considerada. Un spread entre tasas de interés puede o no ser significativo, dependiendo del contexto general. Si las tasas del mercado fueran en general bajas y estuvieran en torno al 1%-5% una diferencia menor a los 100 p.b. podría ser significativa; pero se interpretó que no sucedió así en el período bajo estudio, donde las tasas de interés evolucionaron en torno al 20% - 40% (con sus excepciones en casos puntuales).

» Si el spread es negativo y mayor, en valor absoluto, a los 3 puntos porcentuales, se considera que la división política del territorio en cuestión exhibe tasas de interés activas competitivas, en promedio, durante el período estudiado para la actividad evaluada.

» Lo contrario, a lo indicado en el punto anterior, se interpreta si el spread es positivo y mayor, en valor absoluto, al 3%.

Desarrollo financiero y tasas de interés de activas

Aplicar la metodología reseñada permitió observar que las jurisdicciones con mayor desarrollo financiero (medido por el ratio promedio de su participación en el total de préstamos a las actividades económicas del país en el período bajo estudio) tendieron a dar cuenta de mayor disponibilidad de datos sobre tasas de interés activas por rubros de actividad. Así para CABA, provincias de Bs. As., Santa Fe y Córdoba se pudieron calcular 89 spreads entre las tasas de interés de las respectivas plazas financieras jurisdiccionales y las nacionales por rubro de actividad. En cambio, para provincias con menor desarrollo financiero se pudo obtener un menor número de spreads (en el caso de La Rioja 73 y en el de Catamarca de 75).

Las tasas de interés activas también dieron cuenta de más casos observados de tasas no competitivas en las provincias con menor desarrollo financiero. El cuadro siguiente tiene por fin explicitar las relaciones descriptas precedentemente. En el mismo se puede observar, por ejemplo, que la provincia con menor desarrollo financiero (Catamarca) presenta un 84% de spreads calculados que indican tasas activas no competitivas, mientras solo un 16% de los spreads que se obtuvieron dieron cuenta de tasas competitivas o arbitradas. En contraste, CABA, jurisdicción de mayor desarrollo financiero exhibe una modesta proporción de spreads asociados a tasas no competitivas, que es de tan solo un 7,87%.

Ilustración Nº 6

Desarrollo financiero jurisdiccional y tasas de interés activas en pesos (resumen de datos observados):

Jurisdicción	Participación promedio en los préstamos del país	Spreads observados	Casos de tasas competitivas y arbitradas (en %)	Casos de tasas no competitivas (en %)
Capital Federal	57,53%	89	92,13%	7,87%
Buenos Aires	15,96%	89	78,65%	21,35%
Santa Fe	7,73%	89	75,28%	24,72%
Córdoba	6,01%	89	76,40%	23,60%
Mendoza	1,94%	87	51,72%	48,28%
Entre Ríos	1,44%	88	28,41%	71,59%
Tucumán	1,30%	88	48,86%	51,14%
salta	1,05%	84	50,00%	50,00%
Neuquen	0,78%	83	40,96%	59,04%
Chaco	0,76%	80	55,00%	45,00%
Misiones	0,73%	79	44,30%	55,70%
La Pampa	0,66%	81	25,93%	74,07%
Chubut	0,64%	84	44,05%	55,95%
Río Negro	0,52%	84	34,52%	65,48%
Corrientes	0,47%	85	18,82%	81,18%
Tierra del Fuego	0,45%	77	53,25%	46,75%
San Juan	0,41%	85	22,35%	77,65%
Jujuy	0,35%	75	30,67%	69,33%
Santa Cruz	0,33%	77	7,79%	92,21%
Santiago del Estero	0,29%	79	24,05%	75,95%
San Luis	0,26%	82	24,39%	75,61%
La Rioja	0,22%	73	26,03%	73,97%
Catamarca	0,09%	75	16,00%	84,00%

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA

El protagonismo de CABA

Se observó que la participación de CABA en los préstamos a las actividades económicas del país en cada sector de actividad fue en todos los casos superior al aporte que esta jurisdicción realizo al valor agregado bruto de producción nacional, discriminado por cada sector económico3. Así, mientras el sistema financiero de

3 Con relación a la participación en los préstamos se observó el ratio promedio para el período 2010- 2017 y en la contribución al valor

CABA explicó en promedio el 61,07% de los préstamos otorgados a la industria manufacturera nacional, en esta ciudad se generó solo el 14,98% del valor agregado bruto de la producción de la industria manufacturera en el país.

En el siguiente cuadro se expuso para cada sector de actividad económica la participación de CABA a nivel país, tanto en los préstamos como en el valor agregado bruto de producción de cada actividad específica.

Ilustración Nº 7

Paticipaciones de CABA por sector de actividad económica	Participación de CABA en los Préstamos en el país (*)	Participación de CBA en el PBI del país (**)
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA Y SILVICULTURA	33,45%	0,45%
PESCA	25,76%	2,58%
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	82,49%	3,33%
INDUSTRIA MANUFACTURERA	61,07%	14,98%
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	75,14%	18,02%
CONSTRUCCIÓN	46,48%	18,39%
COMERCIO	44,90%	21,29%
HOTELES Y RESTAURANTES	51,22%	39,60%
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	62,16%	28,80%
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA Y OTROS SERVICIOS FINANCIEROS	87,45%	55,67%
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y DE ALQUILER	48,71%	33,37%
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SEGURIDAD SOCIAL	77,54%	22,19%
ENSEÑANZA	48,26%	14,87%
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	46,54%	28,73%
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIAS, SOCIALES Y PERSONALES	50,08%	35,55%

(*) Ratios promedio para el período 2010-2017. Los préstamos considerados son los destinados a las actividades económicas.

(**) Datos del año 2004 (último año en que el INDEC publicó el PBI desagregado por jurisdicción y sector de actividad)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA y del INDEC

Estos datos permiten inferir que en CABA se otorgaron préstamos al sector productivo de otras divisiones políticas del territorio (podría decirse que exportó recursos financieros hacia las provincias). Esta conclusión permite justificar, por ejemplo, que a pesar de que la actividad de "agricultura, ganadería, caza y silvicultura" tuvo modesto desempeño en Capital Federal (menos del 1% del valor agregado bruto de producción nacional se generó en esta área geográfica) obtuvo en CABA el 34,45%

agregado bruto de la producción nacional datos del año 2004, esto último debido a la limitada disponibilidad de información estadística por jurisdicción publicada por el INDEC.

creative commons

de los préstamos que se concedieron a esta actividad en el país.

Si bien esta especie de "efecto derrame" de Capital Federal a favor de otras plazas financieras, en principio, resulta positivo para contribuir al desarrollo financiero del país, es pasible de una crítica. La distancia geográfica entre tomador y otorgante del préstamo es un factor que contribuye a acentuar el impacto de la asimetría informativa entre ambas partes, lo cual se traduce en encarecimiento del costo financiero del crédito para ciertos deudores. Es decir, si el deudor pudiera acceder al financiamiento en su propia plaza financiera y esta fuera igualmente desarrollada que CABA, podría fondearse a menor costo. Ambos supuestos planteados no se condicen con la realidad observada, pero se explicitan a los efectos de trazar un ideal que contribuya a delinear propuestas concretas para promover el desarrollo financiero con equidad social.

Propuestas para promover el desarrollo financiero con equidad social.

Promover el desarrollo financiero con equidad social implica poner en marcha iniciativas que resulten inclusivas de todos los actores económicos, pertenecientes a las diferentes jurisdicciones del país. Al respecto, permitir que estos actores, se involucren activamente con "vos y voto" en la toma de decisiones relevantes, que hacen a la definición de las políticas monetaria, cambiaria, financiera y crediticia del BCRA, se evidencia como un cambio radical auspicioso respecto de la forma en la que actualmente se definen y se diseñan estrategias por parte de la autoridad monetaria.

En concreto, se propone una reforma sustancial al sistema vigente centralizado de toma de decisiones, que desde la creación del BCRA en 1935 a la fecha permanece sin cambios. Diferente es el modelo, de corte más federal, que se aplica en Estados Unidos, el cual con adaptaciones a las particularidades de nuestra realidad se podría tratar de reproducir. Así, el denominado sistema de la Reserva Federal, se integra por 12 bancos, ubicados en diferentes distritos, que tienen por fin que todas las regiones estén representadas en la toma de decisiones importantes. Entonces, podría diseñarse un sistema donde el BCRA cuente con dependencias radicadas en diferentes regiones, integradas por funcionarios e investigadores locales, que se compenetren con los intereses de los respectivos actores económicos regionales para legitimar su participación en las definiciones de política.

Cabe aclarar, para evitar malentendidos, que la reforma que se propone no pasa por cuestionar que el BCRA sea una entidad pública, sino por la forma centralizada que adopta la toma de decisiones, inspirada en la experiencia inglesa que tanta incidencia tuvo en la etapa de creación del BCRA. El BCRA, si bien fue nacionalizado en 1946, no por ello se volvió más federal en lo atiente a la toma de decisiones.

Por otro lado, con sustento en los argumentos esgrimidos antes, se propone modificar la normativa relativa a la relación técnica de capitales mínimos, para dotarla de mayor flexibilidad, en el sentido de que posibilite el surgimiento y supervivencia

de entidades financieras que operen con diferentes escalas de negocio.

También, el diseño por parte del BCRA de una política de mayor sintonía fina en materia de orientación del crédito y de la aplicación del ahorro podría resultar conveniente. Así, por ejemplo, actualmente los bancos de mayor envergadura tienen la obligación de aplicar una pequeña proporción de sus depósitos para otorgar financiamiento al sector empresario de las PYMES, con tasas de interés fijas por debajo de la inflación observada. La concentración de la actividad bancaria descripta en este trabajo (a nivel geográfico e institucional) augura un menor impacto o con mayor rezago en las jurisdicciones con sistemas financieros menos desarrollados, lo cual podría mitigarse con este tipo de políticas que se proponen. Por ejemplo, aplicar encajes diferenciales que favorezcan el otorgamiento del crédito en determinadas plazas financieras, reducción de la exigencia de otorgar préstamos a PYMEs cuando se conceden créditos a empresas en determinadas provincias o tasas pasivas mínimas diferenciales por región para reorientar la asignación del ahorro.

Conclusiones

Se observa una **relación inversa entre desarrollo financiero y costo financiero del crédito**, en las diferentes plazas del país, correspondientes a CABA y a las provincias.

La profundidad financiera del país es modesta, en términos comparados a nivel internacional, pero además es notoriamente desigual en las diferentes divisiones políticas del territorio, develando la necesidad de afrontar el desafío de reflexionar sobre ello y proponer iniciativas novedosas que contribuyan no solo a un desarrollo financiero más vasto, sino también más equitativo.

En este trabajo no se elude este desafío y se formulan propuestas al respecto. La más radical quizás, contempla la posibilidad de diseñar un sistema más federal para la toma de decisiones por parte del BCRA.

Bibliografía y fuentes Consultadas:

Banco Mundial (s.f). Datos consultados el 20/03/2022 en https://datos.bancomundial.org/indicador/FS.AST.PRVT.GD.ZS?end=2017&locations=AR-BR-CL&start=2007&view=chart

Retamar (2020). Informe Final del Proyecto de Investigación: "Perfil del crédito bancario destinado al financiamiento de las actividades económicas en las provincias del país y en Capital Federal para el período 2010 a 2017"

Retamar, S. (2015). Informe Final del Proyecto de Investigación: "Evolución de los depósitos y créditos bancarios en la Región Centro. Análisis comparativo con el resto del país: por localidades, sector económico y su relación con el PBG y población. Período 2007-2012" aprobado por Resolución de Consejo Superior de la Universidad Nacional de Entre Ríos Nº 374/20212

Rodríguez, A.C. y Capece, N.M. (2015). El sistema financiero argentino. Estructura, operaciones y normas. Ediciones Macchi, Bs. As.

Gonçalves, W. da S. "Argentina contemporânea numa perspectiva brasileira". En Lechini Gladis; da Silva Gonçalves Williams; Klagsbrunn Victor Hugo (orgs.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica.* Rio de Janeiro, Editora Revan, 2009: 157-178.

Traducción de José Mateo

La Argentina contemporánea desde una perspectiva brasilera

Introducción

La política económica ultraliberal adoptada por el gobierno de Carlos Menem llevó a la Argentina a pasar por una grave crisis en los años 2001/2002. Bajo la presidencia de Néstor Kirchner el país experimentó una notable recuperación, habiendo alcanzado índices significativamente elevados de crecimiento. Y esa recuperación continuó al llegar el gobierno de Cristina Kirchner, iniciado en diciembre de 2007. A pesar de eso, muchas son las críticas que han recibido dentro y fuera del país. La principal de ellas, es que estaría promoviendo la introducción de prácticas políticas populistas. El estilo político personalista y la falta de compromiso con las reglas de la economía de mercado son apuntados por los opositores como factores que atrasan la modernización del país.

La política externa es otro motivo para pesadas criticas la más frecuente es que el país no dispone de concepción estratégica. Conducida en conformidad con parámetros ideológicos ultrapasados, estaría más subordinada a la racionalidad de factores internos, que realmente empeñada en desarrollar una concepción coherente de inserción del país en el sistema internacional. La alianza con el venezolano Hugo Chávez constituiría una prueba segura de la falta de un delineamiento estratégico compatible con los intereses nacionales, una vez que esa alianza ponía distancia del país de actores fundamentales en las relaciones internacionales, como también crea innecesarias áreas de conflicto con actores igualmente importantes.

A partir de esa curiosa situación – de un gobierno que consigue revertir un cuadro de crisis aguda y obtiene reconocimiento popular por el éxito de sus medidas, pero sufre profundas críticas de las elites de su país y también de los dirigentes de organismos económicos internaciones- , pretendemos examinar los aspectos más destacables de la realidad argentina de hoy, con vista de formar un juicio del país e inferir algunos elementos que nos puedan ser de algún modo útiles.

creative commons

I La política argentina

La restauración de la autoridad presidencial constituyó el trazo mas marcado de la acción gubernativa del presidente argentino Néstor Kirchner. Y esa es una constatación hecha tanto por sus partidarios como por sus adversarios políticos, que, evidentemente la interpretan bien distinta. Para sus partidarios, la enérgica acción gubernativa de Kirchner significo una saludable lucha por la recuperación de la capacidad del Estado para funcionar como núcleo formulador y ejecutor de políticas públicas en favor del conjunto social. En la visión de sus adversarios, solo representó la ambición de reconstruir el conocido liderazgo populista tradicional. La victoria electoral de su esposa Cristina Kirchner seria, en el pensamiento de esos críticos, la confirmación de esa característica permanente del peronismo.

Para hacer posible el entendimiento, de esos puntos de vistas divergentes, se hace necesario el examen de algunos aspectos de la evolución política argentina en las últimas dos décadas. En 1983, a continuación de la derrota sufrida en las Guerra de las Malvinas, tuvieron lugar elecciones que iniciarían la restauración del régimen democrático, después de siete años de una dictadura **militar que se destacó por la extrema violencia que se empleó contra los que resistían al régimen. Las urnas consagraron el nombre de Raúl Alfonsín candidato de la Unión Cívica Radical, el más antiguo partido político del país, fundado en 1881, y tradicionalmente apoyado por la clase media. Pero Alfonsín no consiguió cumplir el mandato. Los efectos negativos del plan Austral, las manifestaciones de insubordinación de militares envueltos en la *guerra sucia y la promulgación de las leyes de Punto Final y de la Obediencia Debida mediante las cuales pretendía resolver el problema del inconformismo de la sociedad en relación a la falta de punición ejemplar de los militares que practicaron crímenes y torturas en el periodo de la dictadura, produjeron tan seria crisis políticas, que, para prevenirse contra lo peor, decidió anticipar la entrega de la banda presidencial a su sucesor recién electo, en* 1989.**

Su sucesor, Carlos Menem, que gobernó durante toda la década del noventa, fue electo por el Partido Justicialista, también conocido como Partido Peronista. El Partido Justicialista fue creado en 1945 por iniciativa del General Juan Domingo Perón que electo gobernó la Argentina por dos mandatos (1946 – 1955) al lado de la figura carismática de su esposa María Eva Duarte (Evita), Perón consiguió elevar considerablemente el patrón de bienestar social del pueblo argentino, al mismo tiempo que buscó preservar la soberanía e independencia del país en el medio internacional.

La característica mas destacable del Partido Justicialista ha sido, desde la época de su creación, la organización política en forma de Movimiento. El Peronismo conserva, por lo tanto, su estructura nucleada en las provincias, en grupos sociales y categorías funcionales y alrededor de temas específicos. Esto significa que el Partido no tiene formulada una ideología, ni tampoco formalizado un programa unificador. Y el compromiso de mejorar la suerte del pueblo trabajador y de afirmar la dignidad de

la nación, garantiza su existencia como una de las dos principales fuerzas políticas organizadas del país, al lado de su rival, la Unión Cívica Radical (Argumedo, 2005: 02).

Esa estructura partidaria horizontal permite la emergencia de fuerte liderazgos sectoriales y, sobre todo, provinciales, asentados en grupos y maquinaria burocrática, cuya acción política se realiza independientemente de cualquier determinación central. Por el hecho de que gozaran todas de gran autonomía, cada liderazgo imprime diferentes interpretaciones acerca del momento político y, consecuentemente, propone líneas de acción política que en mucho difieren de las demás propuestas de los otros liderazgos del Partido. Dada el vasto alcance del peronismo en la sociedad argentina, las divergencias existentes entre sus liderazgos, muchas veces ocupan toda la agenda política del país.

Esas características del peronismo, permiten entender cómo fue posible al presidente Carlos Menem seguir su línea política a lo largo de la década del noventa. Gobernador de la Provincia de La Rioja, situada al noroeste del país, en la frontera con Chile, Menem integraba el movimiento denominado Renovación Peronista, tan libre y amplia era la concepción de renovación de ese movimiento, que en verdad iba en contra de los cimientos históricos del Partido. Pues, para resolver la crisis que había asolado al gobierno de Alfonsín, Menem puso en práctica un amplio programa de reestructuración y orientación neoliberal, emanado del Consenso de Washington, fundamentalmente constituido por la privatización del sector público, reforma fiscal, apertura y desregulación de los mercados e imposición de la paridad peso - dólar (convertibilidad).

A pesar de declararse comprometido con las ideas básicas del partido de promover la justicia social y la soberanía nacional, Menem gobernó sustentado por una sólida alianza con los grandes grupos económicos – financieros de dentro y fuera del país, al punto de aceptar la indicaciónpara el ministerio de Economía de ejecutivos de la multinacional Bunge & Born (Azevedo y Catani, 2003:118).

Apoyado en la maquinaria partidaria y en sectores del movimiento sindical peronista vinculados con la Renovación, Carlos Menem conquistó una firme posición para como decía él, elevar a la Argentina a la condición de país del primer mundo. Esa firmeza de posición se debía también al hecho de que la Unión Cívica Radical no ejerció su tradicional papel opositor en relación al peronismo, una vez que el Partido Justicialista gobernaba implementando un programa que coincidía con su proyecto. Esa conciliación con la UCR acabó por consustanciarse en el Pacto de Olivos (1993), celebrado con Raúl Alfonsín, por el cual se hizo posible la reforma Constitucional (1994) y la consecuente reelección de Menem. Por otro lado, para la sociedad argentina, traumatizada por la hiperinflación y por los desmanes de la dictadura militar, el hecho de que el gobierno de Menem contuvo la inflación y aseguró la estabilidad política, gracias a los recursos provenientes de las privatizaciones y del acceso al crédito externo, representaba una conquista que no se podía negar. (Cheresky, 2004).

creative commons

A la altura de la mitad del segundo mandato, el poder de Menem comenzó a desvanecerse. En 1996, el poderoso ministro Domingo Cavallo renunció en un momento en que se verificaban la desaceleración de la economía y caída de las exportaciones, el aumento de las tasas de interés, al mismo tiempo en que, en el medio internacional, ocurrían las crisis mexicana y asiática. La insatisfacción social con el elevado índice de desempleo, sumado a las noticas de corrupción e impunidad, se traducirían en una estruendosa derrota del Partido Justicialista en las elecciones legislativas de octubre de 1997. De las 257 bancas del Congreso de Diputados, 139 pasaron a las manos de la oposición, de las cuales 110 quedaron para la Alianza (unión de la UCR y del Frente País Solidario – Frepaso), quedando al Peronismo, solo 118 bancas. Esa fue una derrota histórica que reveló cuanto el gobierno de Menem había alejado a los electores tradicionales del Partido y que consecuentemente, eliminaba la posibilidad de una segunda reelección de Menem y de la elección de cualquier otro candidato indicado por los peronistas. (Irigaray, 1997).

Las elecciones presidenciales de octubre de 1999, confirmaron lo que se había desarrollado en 1997. El partido Justicialista representado por Eduardo Duhalde perdió la presidencia por una diferencia de más de 10% de los votos. Fernando de La Rúa, victorioso por la Alianza entre la UCR y el Frepaso, obtuvo 48,5% de los votos en tanto el candidato peronista alcanzó solo el 38,1%. La derrota amplia la división entre los liderazgos peronistas que se había evidenciado en las elecciones legislativas, ocasión en que el gobernador de la Provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner se pronunció públicamente afirmando que Carlos Menem era el responsable máximo del desprestigio del partido frente a los electores.

La situación política de Argentina sin embargo no mejoró, dado que Fernando de la Rúa precipito al país a una crisis sin precedentes, al profundizar el modelo que Menem había aplicado desde el inicio de su mandato. Las medidas tomadas por de La Rúa, sirvieron para aumentar todavía más el sufrimiento de los sectores medios que ya habían sido golpeados con el empobrecimiento y el desempleo resultantes de la desindustrialización y de las privatizaciones promovidas por su antecesor. Ante las crecientes dificultades económicas que enfrentaba el gobierno, por su parte, no hizo mas que insistir con decisiones de la misma orientación que su antecesor, lo que llevó a la clase media a volverse contra él. La percepción de la clase media de que había sido traicionada en sus esperanzas de cambios se tornó todavía más vivida cuando vieron las denuncias de corrupción envolviendo a senadores y ministros, y cuando para culminar, el presidente nombró a Domingo Cavallo, -principal responsable por la economía neoliberal del gobierno de Menem-, como nuevo ministro de economía. La constatación de que las dos fuerzas políticas principales del país no diferían y que igualmente a aquel cuadro de parálisis económica y exclusión social solo, conseguían usar como remedio, medidas que en nada diferían de las que habían producido la crisis, llevó a la clase media a juntarse con los sectores populares socialmente excluidos, que por su vez, se habían organizado de diversas formas, al

margen de los grandes partidos y se lanzaron a acciones de todo tipo contra el orden instituido. Exasperados por la crisis e indignados por el decreto de estado de sitio esos segmentos sociales saldrían a las **calles bramando la consigna que expresaba con fidelidad el sentimiento del pueblo en relación a las elites políticas del país: que se vayan todos, que no quede ni uno solo.**

La crisis política de diciembre de 2001 resulto en la renuncia de Fernando de la Rúa y en la deslegitimación del sistema político argentino. El descredito del sistema institucional democrático del país que ya había alcanzado un nivel preocupante en las elecciones legislativas de octubre del 2001, se reveló en toda su extensión con la renuncia del presidente. Las elecciones legislativas habían quedado marcadas por el surgimiento del voto bronca, así llamado para traducir el 16% de votos en blanco y nulos y el 26% de abstenciones, que, sumados representaban más de 10 millones de electores, y también por la atomización de los votos en un gran número de partidos de izquierda lo que disolvió la base parlamentaria de De la Rúa y permitió al Partido Justicialista obtener mayoría en el Senado y a presentar la mayor bancada en la cámara de diputados con 116 escaños. La crisis del poder ejecutivo, por otro lado, quedó bien evidenciada en el hecho de que solo el cuarto sucesor en un mes, Eduardo Duhalde, pudo equilibrar la presidencia y reestablecer la gobernabilidad en el país a pesar de los costos de empleo y de mucha violencia.

La desestabilización política y la fragmentación partidaria de la Argentina volvieron a manifestarse en ocasión de las elecciones presidenciales de abril del 2003. Síntoma de ese cuadro, fue la autorización dada por la mayoría peronista liderada por Duhalde al partido, para presentar más de un candidato a las elecciones. Y el resultado fue solo una confirmación de la descomposición partidaria general y de la profunda división del partido justicialista. El vencedor de la primera vuelta fue Carlos Menem con apenas 24,3% de los votos, número que obligaba a ir a una segunda vuelta con otro peronista, Néstor Kirchner que reunió el 22% de los votos. A pesar de tener el apoyo de la mayor parte del partido, Menem desistió de disputar la segunda vuelta de las elecciones, en virtud del elevadísimo índice de desaprobación de su nombre por los electores. En esa situación, Kirchner acabo por tornarse presidente de la republica conel inexpresivo 22% de aprobación popular.

Kirschner inició su gobierno teniendo enfrente un enorme desafío. Vencer el descredito popular que pesaba sobre el conjunto de la clase política y obtener el necesario apoyo de su propio partido Justicialista hasta entonces dividido entre las corrientes liderada por Carlos Menem y aquella liderada en Buenos Aires por Eduardo Duhalde, y que constituía la gran tarea política a enfrentar.

El éxito político obtenido por Kirchner se debe en gran medida al hecho de haber inaugurado un nuevo curso en el ámbito del peronismo. A pesar de haber procurado actuar junto al público peronista tradicional formado por los trabajadores sindicalizados y la baja clase media, -sectores modificados por el elevadísimo índice de desempleo derivado de la política económica neoliberal-, Kirchner busco atender

a las grandes expectativas alimentadas por la clase media que se sentía atraída por el radicalismo.

La fase inicial de su gobierno quedo positivamente marcada por el discurso de posesión que profirió en el parlamento, y por el acto público habido en la facultad de Derecho de la ciudad de Buenos Aires, con la presencia de Fidel Castro. Habiendo marcado una posición política - ideológica de izquierda, Kirchner se dispuso a enfrentar cuestiones que permanecían pendientes causando gran aflicción a los ciudadanos argentinos. En ese sentido, produjeron gran impacto el pase a retiro de veintiséis generales del ejército, notoriamente vinculados con la represión en la época de la dictadura militar, y de promover una radical reforma de la suprema corte de Justicia fuertemente identificada con el gobierno de Carlos Menem. Anunció también la lucha contra la corrupción y la impunidad. Además de eso, Kirchner tomó la decisión de convertir al principal centro de tortura (Escuela Superior Mecánica de la Armada) en museo. (Kersffeld, 2005).

Al desarrollar decisiones políticas importantes con una señal progresista en el área de los Derechos Humanos, Kirchner trajo contra si, a toda la opinión pública de orientación conservadora, que paso a considerarlo un gobernante populista autoritario. El efecto inmediato de las manifestaciones de desagrado de los segmentos más a la derecha del espectro político aumentó considerablemente el prestigio de su gobierno en amplios sectores sociales.

Las elecciones legislativas del 2005 posibilitaron evaluar el estado de ánimo de la sociedad argentina en relación al gobierno de Néstor Kirchner. De manera general, las elecciones confirmaron la condición del Partido Justicialista como fuerza política dominante. Sin embargo, más importante que eso fue la victoria de la corriente de Kirchner dentro del Partido Peronista. La prueba más contundente de esa victoria de la orientación política impresa al peronismo por el presidente, fue la victoria obtenida por la candidata Cristina Kirchner (su esposa) en la disputa que se trabo por la banca del senado por la provincia de Buenos Aires contra la candidata Hilda Duhalde (esposa de Eduardo Duhalde).

Esa victoria representó la respuesta plebiscitaria de la política de fortalecimiento de la autoridad del poder del Estado seguida por Néstor Kirchner, que abrió camino para Cristina Kirchner alcanzará una expresiva victoria a las elecciones a la presidencia de la república. Al obtener el 44% de los votos, -mientras sus opositores Eliza Carrió, liderando la Coalición Cívica, obtenía el 23% y Roberto Lavagna, al frente de la Coalición Una nación avanzada, conseguía el 16% -, Cristina Kirchner hizo que la Coalición Frente para la Victoria, fuese victoriosa en el primer turno de las elecciones, ya que reunió mas votos que los dos opositores juntos, al mismo tiempo en que logró mas del 10% de los votos que el segundo candidato opositor.

II La economía argentina

La sociedad argentina contemporánea, en relación a su desarrollo económico, que la tiene dividida políticamente: ¿o reinstala el modelo primario - exportador o avanza en el sentido de un modelo industrialista? ¿En otras palabras, retorna la modelo que entre 1880 a 1930 hizo de la Argentina el país más rico y promisor del continente y que "siempre estuvo presente en el imaginario social argentino asociado al suceso" (Ferrari & Cunha, 2005:11) del país o continúa persiguiendo una industrialización que no consigue alcanzar, un nivel de estabilización?

En el gobierno del General Jorge R. Videla, -jefe de la Junta Militar que tomo el gobierno el poder en 1976, buscando poner fin a la crisis que dio cuenta del gobierno de Isabel Perón-, el ministro de Economía Martínez de Hoz, implementó medidas radicales con vistas de cambiar el modelo de desarrollo económico y a rever la inserción de la Argentina en la economía capitalista internacional. Al entender que los problemas políticos causados por el movimiento sindical organizado por el Peronismo solo podrían ser resueltos mediante decisiones definitivas, Martínez de Hoz promovió un amplio y profundo programa de liberalización económica que en última instancia tenía en vista acabar con la industrialización del país. Para combatir el movimiento sindical de trabajadores urbanos no encontró, por lo tanto, ninguna otra mejor medida, sino aquella de desindustrializar la economía. Tales medidas fueron elaboradas para favorecer directamente al agro pampeano, sector económico que el representaba personal e inequívocamente como un gran propietario y descendiente directo de uno de los fundadores de la Sociedad Rural Argentina. (Schvarzer, 2004:20). Por medio de la disolución de todo dispositivo estatal de apoyo a la industria (privatización de las empresas estatales, eliminación de los subsidios, reducción del gasto público en inversión) de la valorización de la tasa del tipo de cambio y de la eliminación de tarifas aduaneras, Martínez de Hoz pretendía forzar a la economía argentina a retroceder a la condición de exportadora de carnes y cereales y de importadora de manufacturas.

Esa política económica de responsabilidad del Gobierno militar después de proporcionar un periodo de bienestar para los segmentos medios y medios altos de la sociedad que así pudieron satisfacer sus deseos de consumo redundo en una enorme crisis, manifiesta por la reducción del PBI, por el aumento del desempleo y por la acumulación de elevada deuda externa.

El gobierno de Raúl Alfonsín, al cual le cupo reconducir al país sobre los rieles de la democracia, no consiguió restablecer el equilibrio de la economía. Tuvo que vérsela con la elevadísima deuda externa y con el crecimiento constante de la inflación, hasta perder todo el control sobre ella. El Plan Austral mediante cual procuro contener la inflación, no consiguió alcanzar su objetivo, obligando al gobierno a suspender el pago de la deuda en 1988. En 1983 la tasa anual de inflación fue de 433,7%, en 1984, 688%, en 1985, 385%, en 1986 81,4%, en 1987 174,8%, en 1988 387,7% y finalmente en 1989 4.923,3%. (Sabino 1999:49). Cuando Alfonsín transfirió la presidencia a Carlos Menem

con cinco meses de anticipación, por faltarle condiciones de ejercer adecuadamente el poder del estado, la situación económica es de descontrol hiperinflacionario.

La elección hecha por el gobierno de Menem fue la de restablecer la política económica liberal emprendida por Martínez de Hoz, cuyos principios básicos, en los años noventa, habían sido rehabilitados en el ámbito de todo el continente sobre lo designado por el Consenso de Washington. La idea siempre presente entre parte de los argentinos de que la economía del país tiene una natural vocación liberal, coincidía así con la fuerte tendencia globalizadora neoliberal de la economía internacional que se había formado luego del fin de la Guerra Fría. De esa forma, la amplia apertura de los mercados, la desregulación de la economía y las privatizaciones fueron decisiones entusiastamente aprobadas por los dirigentes de las economías industrializadas avanzadas e igualmente aplaudidas por los dirigentes de las organizaciones económicas internacionales, que apoyaron la política económica ejecutada en la Argentina por Menem como el ejemplo que debía ser seguido por todos los demás países en desarrollo.

La piedra de toque de la política económica del gobierno de Menem fue el Plan de Convertibilidad, lanzado en 1991 por el ministro de economía Domingo Cavallo. El Plan Cavallo, en sus líneas generales consistió en la paridad peso – dólar y en la no vinculación del 80% de la moneda argentina en circulación en las reservas internacionales, también la prohibición del uso de indexadores en los contratos y a continuación, la institución de la independencia del banco Central. Con el abandono de los indexadores hubo una quiebra de la inercia inflacionaria, y con la independencia del Banco Central, se restringió la transferencia de recursos para el gobierno (Ferreri & Cunha, 2005:3). Como ya había ocurrido anteriormente, el plan produjo un impacto positivo conteniendo la inflación. Con la reacción de un clima de confianza en la estabilidad, los capitales extranjeros fluirían en búsqueda de ganancias también como recursos argentinos aplicados en el exterior que retornaron al circuito económico del país, favoreciendo el aumento de la producción y el consumo.

Cuando Carlos Menem transfirió el poder presidencial a Fernando de la Rúa, la reforma promercado ya presentaba suficientes señales negativas evidenciando la necesidad de repensar el modelo económico ultraliberal que había sido instalado. De la Rúa, a despecho de las promesas que hiciera en su campaña electoral de crear empleos y elevar los salarios, optó, sim embargo por mantener la misma dirección económica escogida por su antecesor. El resultado social de la aplicación de ese programa económico cuando la crisis alcanzó su auge en el año 2001, fue verdaderamente catastrófico. En 2002, tomándose por base 1974, la parte de la población situada debajo de la línea de pobreza paso del 7% al 56%, el nivel de desempleo del 3% al 21%, y el subempleo a 20%. De los empleados, el 40% vivía en condiciones precarias y los salarios sufrieron una reducción en términos reales del 65%. A pesar de haber vendido mas de 90% del patrimonio público, la deuda externa argentina saltó de 7.800 millones de dólares a 170 millones de dólares. Simultáneamente, la prestación

de los servicios públicos cayo drásticamente perjudicando a los más pobres y que de ellos más dependían. (Argumedo, 2005:3).

Con Duhalde la Argentina comenzó a salir de la crisis, la decisión de mantener en Default a la deuda, tomada por su fugaz antecesor Rodríguez Sáa y la declaración del fin de la Convertibilidad, con la consecuente desvalorización de la moneda y el aumento del valor de los precios de las exportaciones, se combinaron con una coyuntura más favorable por la reducción de las tasas de interés internacionales, comenzando así a deshacer el escenario de crisis que había envuelto al país y dando a su sucesor Kirchner, un "margen de maniobra para intentar establecer tipos de relaciones diferentes de aquellos mantenidos en la década pasada con los organismos de créditos y actores financieros privados internacionales, con las empresas de servicios públicos y con el empresario en general".(Bonvecchi, 2004:197).

Kirchner, de hecho, inauguró un nuevo modo de enfrentar los problemas económicos de la Argentina. En vez de, someter sus acciones gubernativas a la lógica del mercado y encarar las contingencias económicas como fatalidad, paso a tratar los asuntos económicos a partir de los imperativos de la política de promover el desarrollo del país. En ese sentido, la manera firme con que negoció con el Fondo Monetario Internacional (FMI), dejando claro que no admitiría sacrificar mas a la sociedad para atender a sus exigencias, simultáneamente, la manera altiva con que condujo la negociación de la deuda, con los acreedores privados, renegociando plazos y reduciendo el valor de la deuda, no solo libro al país de la fuerte presión internacional y creo el espacio necesario para que la economía pudiese recuperarse y volver a crecer, sino que también inyectó animo al conjunto de la sociedad, recuperando la autoestima nacional y recolocando al estado argentino en la condición de actor respetado en la relaciones internacionales.

El nuevo sentido dado a las relaciones – fuesen ellas agencias internacionales, empresas multinacionales o banqueros-, representó una ruptura en la política económica esto fue porque no se trataba de alterar la táctica de negociación con los acreedores sino de implementar una política económica desarrollista que tenía por objetivo estratégico promover el desarrollo capitalista autónomo del país. Se trataba, por lo tanto, por decirlo de otro modo de retomar la política interrumpida por la Dictadura Militar.

Conducida de 2003 a 2005 bajo el liderazgo de Roberto Lavagna, ministro de economía de formación keynesiana- socialdemócrata y bajo el liderazgo de la ministra Felisa Miceli desde el inicio de 2006, la economía argentina fue creciendo en un ritmo acelerado, impulsada fundamente por la demanda del mercado interno, lo que fue proporcionando la recuperación con gran holgura de la fuerte recesión por la que pasó. El índice de crecimiento medio anual,giraba en torno al 9%, registrando un expresivo aumento de las exportaciones el desempleo que llegó a alcanzar la tasa del 19,7% en 2002 fue reducido a la tasa del 8,7% en 2006.

Consonante con su proyecto industrialista de inspiración peronista, el gobierno de

Kirchner, no dudo en echar mano de diversos instrumentos, como el congelamiento de precios en el sector público, la re negociación de contratos con empresas concesionarias de servicios y acuerdos para la contención de precios. Tal orientación política recolocó al Estado en el centro del proceso de desarrollo económico del país, llevando a todos los adversarios políticos liberales a presentarlo como líder populista que a cambio de un desarrollo efímero estaría comprometiendo el futuro de la economía del país. Crítica, vale decir, totalmente infundada, según Luiz Carlos Bresser – Pereira, dado que "existió un ajuste fiscal firme (con superávit fiscal del 1,7% del PBI) y (...) tasa de interés baja combinada con tasa de cambio competitiva." (Bresser – Pereira, 2006:2).

Esta relación entre proyecto industrialista e intereses agropecuarios paso a ser todavía mas tensa en el gobierno de Cristina Kirchner. El éxito económico obtenido por el gobierno de Néstor a la inversa de pacificar el país estimulo la confrontación política. Esto ocurrió porque los sectores mas prósperos del campo pasaron a sentirse suficientemente fuertes para rechazar la política fiscal del gobierno. Así, al promulgar el decreto que elevó las alícuotas del impuesto sobre las exportaciones de productos agrícolas, la presidenta fue blanco de la fuerte reacción de los productores rurales, que promovieron el bloqueo de las rutas como forma de protesta. Los ***piqueteros de la abundancia, como la presidenta los denominó, realizaron cortes de ruta que hicieron que los productos alimenticios no llegaran a los centros urbanos, generando desabastecimiento y aumento de la inflación y, en consecuencia, generando los famosos cacerolazos.***

La intención del gobierno de elevar el impuesto, sobre todo aquel cobrado a los exportadores de soja, buscaba a garantizar el abastecimiento interno, una vez que los beneficios obtenidos por los exportadores en el mercado internacional eran tan elevados que llegaban al punto de provocar el desabastecimiento interno. Como observa Bresser-Pereira, el impuesto constituyó una medida económica necesaria para promover una mejor distribución de la renta en el país, ya que a había un riesgo real de la economía argentina de sucumbir a la enfermedad holandesa manteniéndose exclusivamente rural, renunciando, así, a la reindustrialización.

> "La tasa de retención sobre las exportaciones existente en la Argentina es un mecanismo por medio del cual el país desplaza para arriba la curva de oferta de las commodities y así impide que la tasa de cambio se aprecie en relación con la enfermedad holandesa y de los ingresos excesivos de capital. Esa tasa varía de producto a producto y varía también conforme varían los precios internacionales, para garantizar a los productores, que son tan importantes para el país, una tasa de lucro satisfactoria que los estimule a invertir y producir. Es una tasa marginal." (Bresser-Pereira, 2008: 1).

Para hacer frente a la presión desencadenada por los representantes del campo

la presidenta Cristina Kirchner actuó en el sentido de distinguir a los pequeños productores, más dedicados a la producción de maíz y trigo, de lo que ella denominó oligarquía rural, dentro de los cuales se sitúan los grandes propietarios, responsables de las exportaciones de maíz, girasol y soja. A los primeros fueron echas concesiones, de modo de evitar que esos sectores numéricamente mayoritarios, por lo tanto, menos capitalizados, sufrieran pérdidas importantes.

III La política externa argentina

La supuesta falta de política externa del Estado en el ámbito externo constituyó un tema de permanente debate entre los estudiosos argentinos de la política externa de su país. Según diversos **de esos estudiosos, la política externa de la Argentina, desde su independencia, ha sido marcada por variaciones bruscas, que evidenciaron el hecho de que las percepciones específicas de cada gobierno prevalecieron sobre los objetivos estratégicos de largo plazo. La presumida sinuosidad con que el Estado se conduce en el contexto de las relaciones internacionales sería, por lo tanto, no de propósitos definidos con base en un sólido consenso entre segmentos de la sociedad con intereses precisos en el medio internacional y con capacidad de participar positivamente en el proceso decisorio, pero sin las vicisitudes políticas internas y las formulaciones ideológicas inherentes a cada grupo político que se hace representar en la Casa Rosada.**

Independientemente, sin embargo, de la validez de esas interpretaciones, parece no existir ninguna objeción a la idea de que la política externa promovida por el gobierno peronista de Carlos Menem constituyó una línea de acción enteramente nueva de la diplomacia argentina. El modo como los formuladores de su gobierno percibió las tendencias del sistema internacional pos Guerra Fría, y también con la evaluación que hicieron respecto de las posibilidades que se ofrecían a un país como la Argentina en ese nuevo sistema internacional, llevaron al gobierno de Menen a ejecutar una política externa que se alejaba enteramente de determinadas coordenadas consideradas tradicionales dentro y fuera del país.

El colapso del sistema soviético de poder y la consecuente victoria irrestricta de los principios que yerguen el sistema capitalista occidental, llevaron a creer que la tendencia a la unipolarización del sistema internacional por los Estados Unidos se imponía como realidad irresistible. Tamaño cambio de rumbo en las relaciones internacionales exigía de cada actor del sistema una rápida adaptación bajo pena de una inevitable marginalización. Países como la Argentina, que luchaban por mantenerse en una posición independiente, no solo rechazando la idea de alineamiento automático, sino, hasta integrando el mismo Movimiento de Países No-alineados corrían serios riesgos de tener su situación periférica a perpetuidad de una vez por todas.

Dentro de aquellos que rodeaban a Menem y respondían a esa línea de raciocinio al respecto de la evolución del sistema internacional, Carlos Escudé se convirtió en el más conocido. El autor de *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina (1992)* se propuso elaborar aquella política que debería ser más realista, dada la condición de la Argentina como país periférico.

Con base en una reflexión de inspiración liberal-utilitarista de costo-beneficio, Escudé defendía la idea de que el objetivo mayor de cualquier política de país periférico debía consistir en reducir sus costos y sus riesgos (Colacrai, 2006:20). Esto es, debía consistir en evitar todo o cualquier confrontamiento con los poderosos. En virtud de su condición de país pobre, endeudado e irrelevante en el contexto general de las relaciones internacionales, la política más conveniente sería aquella de evitar al máximo promover actos de confrontación, con vistas a obtener más fácilmente todo aquello que más necesitaba: inversiones productivas, facilidades comerciales, y una mirada benevolente de los organismos financieros internacionales (Bandeira, 2003: 480).

Apoyado en ese acervo teórico del *Realismo periférico*, *el gobierno de Menem operó el cambio significativo del comportamiento internacional de la Argentina. Por considerar que, en gran medida,* la irrelevancia de Argentina se debía al hecho de que, desde la Segunda Guerra Mundial, no habían tomado la decisión correcta de aproximarse a los Estados Unidos, entendía que era necesario recuperar el tiempo perdido. De ese modo, la política argentina se definió en dos líneas complementarias. Una de ellas era la de una aproximación competitiva con el Brasil. Mientras consideraba fundamental dar alas a la cooperación con Brasil en el ámbito del Mercosur, por no poder carecer de las posibilidades ofrecidas por el gran mercado brasileiro, buscaba, por otro lado, alcanzar una posición más destacada en el continente. La búsqueda de esa posición formaba la otra línea de acción, constituida, en síntesis, por una afirmación atribuida **al canciller Guido Di Tella, según la cual interesaba al gobierno argentino alimentar un *amor carnal con los Estados* Unidos.**

Para alcanzar esa posición privilegiada con los dirigentes norteamericanos y obtener ventajas que su diplomacia juzgaba que le serían concedidas, el gobierno de Menen operó cambios bastante significativos, que fueron inaugurados con la visita de Carlos Menen a Washington (1989) y la de George Bush a Buenos Aires (1990). Desde allí, la Argentina se retiró del Movimiento de los Países No-alineados; desarticuló el programa de fabricación de misiles de alcance medio Condor II; envió tropas para participar al lado de los Estados Unidos en la guerra contra Iraq, incrementó su participación en las operaciones de sostenimiento de la paz de la ONU; ratificó el tratado de Tlatelolco y se comprometió a rechazar cualquier utilización de armas químicas; ratificó el tratado de no-proliferación nuclear; pasó a abstenerse en las votaciones relativas a Cuba, alejándose de las posiciones asumidas por el Grupo de Río; apoyó la posición norteamericana de promover la intervención armada en Haití;

buscó un entendimiento diplomático con el reino Unido relativo a la cuestión de las Malvinas; y, negoció con Chile los conflictos fronterizos todavía existentes e inició una cooperación económica con aquel país (Cohelo, 2000: 126).

Vale resaltar que, a pesar de la preocupación en alinearse con los Estados Unidos, y de la crisis provocada por la decisión brasileira de desvalorizar el real en 1999, la diplomacia argentina se mantuvo se mantuvo en los límites del Mercosur en lo referente respecto a las negociaciones de construcción de un área de libre comercio (ALCA). De modo general, los países del bloque se mantuvieron cohesionados todo el tiempo en que la propuesta de formación de un área de libre comercio estuvo en la agenda de la diplomacia continental.

En sus líneas generales, puede decirse que el gobierno de Fernando de la Rua mantuvo las directrices de política externa heredadas que el gobierno de Menen impuso a la Argentina. Salvo el discurso enfático en relación al Mercosur como instrumento de proyección de los intereses nacionales argentinos, la política no sufrió ningún cambio expresivo.

El nuevo cambio se operó con Néstor Kirchner. De la misma forma que rechazó la concepción económica ultraliberal que Menem impuso a la Argentina a lo largo de los años noventa, Kirchner sustituyó la política de alineamiento automático con los Estados Unidos por una política de preservación de la autonomía en el proceso de toma de decisiones.

La orientación que viene siendo implementada por Kirchner a la política externa argentina tiene como punto fuerte la búsqueda de la integración continental. Dadas las condiciones actuales del sistema internacional, en la que predominan la globalización económico-financiera bajo la égida de los países del G-7 y de las instituciones internacionales como FMI, Banco Mundial, y Organización Mundial del Comercio (OMC); la consolidación de los bloques regionales como base de las políticas de desarrollo; la prioridad atribuida a los problemas relacionados a la energía y a la preservación del medio ambiente; al acelerado ascenso de China a la condición de polo estratégico mundial; la guerra declarada contra el terrorismo internacional, y la agresiva política norteamericana de sostenimiento de las bases de su preponderancia mundial, la búsqueda de integración se presentaba como la única alternativa para que los países en desarrollo conservaran su independencia y continuaran persiguiendo el desarrollo económico y social. En la perspectiva argentina, las condiciones políticas actuales de América del Sur son altamente promisorias, una vez que, después del colapso de las políticas económicas emanadas del Consenso de Washington, preponderaron gobiernos de izquierda de orientación similarmente antimperialista.

En el cuadro regional, las relaciones con Brasil han sido de fluido entendimiento. No obstante, es verdad también que el entendimiento de Kirchner con Hugo Chávez de Venezuela fue mucho más afinado. A pesar de no haber obtenido el apoyo que

esperaba cuando negociaba su deuda con el FMI, Luiz Ignácio Lula da Silva es bastante prudente en su visión antimperialista, comparada con la del presidente de Venezuela. Los une la importancia que conceden a la lucha por el crecimiento económico, sin olvidar las necesidades más inmediatas de los más desfavorecidos, sin embargo, el presidente brasileiro actuó con vistas a mantener siempre desobstruidos los canales de comunicación y negociación con el gobierno norteamericano.

De la misma manera que la situación política y la política económica del gobierno de Kirchner son fuertemente criticadas por representar forma y contenido populista, la política externa también lo es. La alianza anti norteamericana entablada con el líder venezolano causa mucha preocupación a los críticos liberales argentinos, no solo por lo que ella representa en sí, esto es, la capacidad de represalias de los Estados Unidos y las oportunidades que la Argentina supuestamente podría estar usufructuando en el caso de adoptarse una política menos agrsiva, sino que preocupa también los efectos colaterales que ella puede provocar.

En ese sentido, la principal preocupación recae sobre el diálogo que Ugo Chávez mantuvo con el presidente de Irán, Mahmoud Ahmadinejad. La ostensiva posición contraria del líder iraní a Israel y su apoyo a los movimientos políticos de orientación religiosa musulmana que luchan en Palestina para la construcción de su Estado, sumada a la difícil relación de Chávez con los líderes de la comunidad judía de Caracas, lleva a los críticos argentinos a temer que atentados como el que sucedió en 1994, cuando los judíos que conmemoraban el primer centenario de la AMIA fueron sorprendidos por la explosión del predio, que causó la muerte de 85 personas y heridas en muchas otras.

Causan también preocupación algunos otros problemas, dentro de los cuales se destaca el comercio con el Uruguay en relación a la instalación de fábricas de papel en las márgenes del Río Uruguay. En ese caso específico, el populismo de Kirchner, afirman sus críticos, habría permitido que se pusiese en práctica, en la ciudad de Gualeguaychú, una auténtica democracia plebiscitaria, que arrastró al gobierno argentino a un impase totalmente innecesario con el Uruguay, que impidió llegar a un acuerdo razonable que preserve el medio ambiente sin perjudicar los intereses del país vecino (Palermo, 2006).

Con la llegada de Cristina Kirchner a la presidencia la política externa argentina sufrió algunos cambios importantes. La primera de ellas fue justamente marcar cierta distancia con Venezuela y con Irán. En relación al primero, el período inicial de gobierno fue perturbado por una polémica en torno de un supuesto financiamiento clandestino de su campaña, cuyo emisario sería un empresario venezolano. Más allá de esa polémica que se conoció en la Argentina como *el caso del maletín*, *y que envolvió también al servicio secreto de los Estados Unidos*, *la decisión de Chávez de liquidar títulos de deuda pública argentina que, según él, fueron adquiridos a un alto costo, contribuyó para enfriar todavía más el entusiasmo del gobierno*

***argentino en las relaciones bilaterales con aquel* país.**

Otro cambio importante promovido por el gobierno de Cristina Kirchner fue la aproximación mayor a los europeos. Tal aproximación tuvo la visión de las buenas relaciones con España, a mejorar las relaciones con el Vaticano, junto a renegociar la deuda externa con el Club de París. Esa constituyó una acción política de gran significado, porque permitió recomponer una imagen de Argentina en el medio internacional, que quedó un tanto comprometida en virtud de la decisión del gobierno de Néstor Kirchner de sacrificar pagos de la deuda externa para privilegiar la solución de los problemas económicos internos.

Por otro lado, las relaciones con Brasil fueron profundizadas. En nombre de la Alianza Estratégica que une a Brasil y Argentina los dos mandatarios decidieron encontrarse regularmente cada seis meses, para garantizar la coordinar los gobiernos tanto en cuestiones bilaterales, como en cuestiones continentales y más generales que afectan a las relaciones exteriores de los dos países. En la visita de Estado que realizó la presidenta al Brasil, en septiembre de 2008, "reafirmaron la importancia de la asociación estratégica", "saludaron el expresivo crecimiento del comercio bilateral", así como "instruirían a los ministros de ambos gobiernos a mantener regularidad en las reuniones previstas en el mecanismo de integración y coordinación bilateral, de modo de producir los informes sobre los avances alcanzados [a ser] elevados a las reuniones semestrales de los presidentes" (MRE, 2008).

La declaración fue acompañada de la firma de 17 acuerdos de cooperación en las áreas de: a) Economía, producción, ciencia y tecnología; b) energía, transporte e infraestructura; c) defensa y seguridad; d) salud, educación, desarrollo social, cultura y circulación de personas. Y, por primera vez, la firma de dos acuerdos que incluyó la designación de los responsables y un cronograma estableciendo plazos y objetivos.

Los efectos de la solidificación de la Alianza Estratégica se hicieron sentir un poco después del encuentro entre Lula da Silva y Cristina Kirchner, cuando la crisis en Bolivia, provocada por el inconformismo de los liderazgos políticos de la región de la Media Luna con la dirección política tomada por el gobierno de Evo Morales. Esa posición fue luego anunciada por medio de la Declaración de la Moneda, el 15 de septiembre de 2008, por medio de la cual los países que formaban parte del UNASUR, reunidos en Santiago de Chile, acordaron no reconocer ningún gobierno surgido de un golpe de Estado en Bolivia.

Esta posición común de Brasil y Argentina al respecto de la crisis boliviana tuvo un significado extremadamente importante, pues sirvió para contener las aspiraciones insurreccionales de sectores de la oposición boliviana, prácticamente obligados a expresar su insatisfacción con el gobierno de acuerdo con los preceptos constitucionales del país. Quedaba así demostrado que la unión de los dos grandes países de América del Sur constituyó la condición fundamental para la integración y la estabilidad de la política regional.

IV Últimas consideraciones

En los tres temas que estructuran nuestra reflexión y preceden a estas consideraciones finales, buscamos, a través de una síntesis de los aspectos más llamativos de las acciones gubernamentales en los últimos veinticinco años, resaltar las diferencias que separan a los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner de todos los demás gobiernos previamente considerados. Teniendo en cuenta estas diferencias señaladas, pretendemos, a partir de aquí, arriesgarnos a algunos juicios sobre el tema.

Nos parece que estos gobiernos merecen la calificación de neonacionalistas y neodesarrollistas.

Consideramos pertinente clasificar a estos dos gobiernos como neonacionalistas y neodesarrollistas porque, en primer lugar, se alinean con la tradición política peronista argentina, según la cual el equilibrio social del país solo puede lograrse a través de la inversión en producción industrial. Solo invirtiendo en la expansión y diversificación del parque industrial, será posible generar empleos, salarios e impuestos, que permitan incluir a las masas populares en el proceso productivo y, por lo tanto, constituyan la base de la riqueza de la nación. Y, de acuerdo con esta misma tradición política, dadas las condiciones de la formación histórica argentina, así como de las demás naciones latinoamericanas, estos objetivos sólo pueden lograrse si existe el liderazgo de un Estado fuerte que sepa utilizar sus prerrogativas como formulador y ejecutor de políticas públicas en sintonía con estos objetivos industriales.

La oposición a esta política proviene principalmente de los medios de comunicación cosmopolitas liberales. En Argentina, cabe destacar, los supuestos liberales ejercen una gran fascinación no sólo entre las capas más privilegiadas de la sociedad sino también entre las clases medias, como explican Ferrari y Cunha. Esto se debe a que en la memoria colectiva del pueblo argentino existe una relación directa entre la riqueza y la prosperidad del país y el libre mercado. En teoría, es como si los años de riqueza, prosperidad, equilibrio y optimismo solo pudieran reeditarse, si se aplican las mismas directrices de política económica que, en el pasado, produjeron tal bienestar social. Esta es una perspectiva que parece ignorar que el contexto en el que se inscribieron la sociedad argentina y el Estado, en las últimas décadas del siglo XIX y en las tres primeras décadas del siglo XX, ya no existe. Actualmente, volver a la condición de una economía exclusivamente agroexportadora para Argentina significa renunciar al estatus de nación autónoma y admitir como natural una condición periférica, que solo puede resultar en un crecimiento de la pobreza y una inestabilidad política permanente.

Esta oposición al desarrollismo, a pesar de la catástrofe causada por el liberalismo de la era Menem, se vio reforzada significativamente por el contexto internacional de globalización financiera que se formó a partir de la década de 1990. Porque uno de los pilares del pensamiento liberal globalista es lo que argumenta sobre el discreto papel

que debe desempeñar el Estado en el proceso político y económico. Los defensores de los beneficios de la globalización liberal a menudo afirman que la economía de mercado es una situación natural que comprende una racionalidad propia que, cuando se contradice, inevitablemente genera resultados negativos. De esta concepción que naturaliza la economía, se deriva la idea de debilitamiento y disolución de la política, que se practicaría exclusivamente en la forma administrativa. La libertad de elección de los agentes económicos en el mercado tiene como contrapartida un concepto de Estado restringido en sus dimensiones y limitado en su ámbito de actuación. De ahí la razón por la que la oposición liberal busca estigmatizar al gobierno kirchnerista con la descalificación de populista. Populista, en el universo conceptual del globalismo liberal, significa, por lo tanto, el gobierno que busca restaurar la autoridad del Estado, restaurando su capacidad para tomar decisiones relacionadas con la promoción del bienestar de la sociedad en su conjunto.

Este choque de ideas nacionalistas y liberales no es, lo sabemos, algo que pueda considerarse como nuevo. De hecho, dado el origen colonial de Argentina y los otros países del continente, tal conmoción puede incluso considerarse permanente. Incluso podríamos arriesgarnos a decir que el origen colonial ha llevado a una escisión dentro de las élites sudamericanas (económicas, políticas e intelectuales), dividiéndolas entre nacionalistas, que viven y buscan superar su condición periférica de manera integral, y liberal-cosmopolitas, que viven su condición periférica basada en ideas y aspiraciones compartidas con las élites del mundo desarrollado.

Precisamente porque percibimos esta permanencia en el debate sobre el desarrollo de los países de la región en general y de argentina en particular, que consideramos necesario presentar a los dos gobiernos kirchneristas como neonacionalistas y neodesarrollistas. Porque lo que Néstor Kirchner volvió a presentar y Cristina Kirchner ha sostenido, no es la determinación de promover el desarrollo industrial y preservar un margen razonable de autonomía en las decisiones frente al resto del mundo, sino más bien el hecho de que incorpora a su acción política la idea de que, en los hitos del capitalismo del siglo XXI, la industrialización sólo puede llevarse a cabo y presentar todos los efectos esperados, si el proyecto está registrado dentro del Mercosur. Por razones de inversión y escala de mercado y también de energía, el desarrollo de una base industrial depende en gran medida de la capacidad de los gobiernos para cooperar con miras a hacer del Mercosur un espacio económico atractivo y prometedor. Por lo tanto, lo que se considera nuevo en el pensamiento y la práctica nacionalista y desarrollista de los gobernantes argentinos es la idea de que la integración regional es una condición fundamental para el logro de los intereses nacionales argentinos.

Bibliografía

ARGUMEDO, Alcira (2005) *Partidos de izquierda em el gobierno: análisis de sus reformas innovadoras com* énfasis *em las políticas econômicas y sociales. El exemplo de Argentina, São Paulo: Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung. Disponível em:* www.rls.org.br.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de e CATANI, Afrânio Mendes (2003) "O menemismo como política econômica: a Argentina "segura" em âncoras", *Cadernos PROLAM/USP, ano 2, Vol.* 2.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2003) *Brasil, Argentina e Estados Unidos, Rio de Janeiro: Revan.*

BONVECCHI, Alejandro (2004) "O governo de Kirchner: uma reversão do menemismo?", in: Sallum Jr., Brasilio (org.), *Brasil e Argentina hoje, Bauru, Edusc.*

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2006) "A Argentina aprendeu", *Folha de São Paulo, 06/11. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2008) "Panelaço equivocado". Disponible em:* www.bresserpereira.org.br.

CHERESKY, Isidoro (2004) "Argentina – Cambio de rumbro y recomposición política", *Nueva Sociedad – Democracia y política en América Latina, Buenos Aires, Set/out.*

COLACRAI, Miryam (2006) "Pensar la política exterior desde uma lectura renovada de la "autonomia"", In: CERIR-Centro de Estudios em Relaciones Internacionales de Rosario, Vol. I, Tomo IV, Rosário, Universidad Nacional de Rosario.

COELHO, Pedro Motta Pinto (2000) "Observações sobre a visão argentina da política internacional de 1945 até hoje", In: Pinheiro Guimarães, Samuel (org.), *Argentina – Visões Brasileiras, Brasília: IPRI/FUNAG.*

FERRARI, Andrés e CUNHA, André Moreira (2005) "As origens da crise argentina: uma *sugestão de interpretação". Disponível em:* www.anpec.org.br.

IRIGARAY, **J**uan Ignácio (1997) "La derrota electoral del peronismo sacude al Gobierno de Menem", Diario El Mundo, 28/10. Disponível em: www.elmundo.es.

KERSFFELD, Daniel (2005) "Nestor Kirchner y los límites de la centroizquierda", ***Memoria Virtual, México, dez. Disponível em:*** **http://memoria.com.mx.**

MRE (2008) "Declaração Conjunta Visita de Estado ao Brasil da presidenta da República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner", set. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_434.htm.

PALERMO, Vicente (2006) "La disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de las procesadoras de celulosa en Fray Bentos. Análise de Conjuntura", em: ***OPSA-Observatório Político Sul-Americano, Nº 11, novembro.***

SABINO, Carlos A. (1999) ***El fracaso del intervencionismo – Apertura y libre mercado em América Latina, Caracas: Panapo.***

SCHVARZER, Jorge (2004) "Poder político-social, condições de mercado e mudança estrutural",
In: Sallum Jr., Brasilio (org.), ***Brasil e Argentina hoje, Bauru: Edusc.***

Mustafá, el pirata de las sierras. Bandolerismo rural, folklore e historia en la región interserrana bonaerense.

Mustafa, the pirate of the mountains. Rural banditry, folklore and history in the inter-mountain region of Buenos Aires province.

Analía Correa
Municipalidad de General Pueyrredón
Secretaría de Educación
https://orcid.org/0000-0002-8549-3646
ana.correa63@gmail.com
Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina

José Antonio Mateo
IDD INES-CONICET-UNER
https://orcid.org/0000-0002-2074-3392
jose.mateo@uner.edu.ar
Paraná, Entre Ríos, Argentina

1. Introducción

> "En la montaña y los bosques bandas de hombres fuera del alcance de la ley y la autoridad (tradicionalmente las mujeres son raras), violentos y armados, imponen su voluntad mediante la extorsión, el robo y otros procedimientos a sus víctimas. De esta manera, al desafiar a los que tienen o reivindican el poder, la ley y el control de los recursos, el bandolerismo desafía simultáneamente al orden económico, social y político. Este es el significado histórico del bandolerismo en las sociedades con divisiones de clase y estados." (Hobsbawn, 2001, p.19).

El origen de este trabajo fue nuestra colaboración con el trabajo de arqueólogos en las sierras de Tandilia en los años 1980 y 1990. Los aleros y cuevas de estas formaciones geológicas fueron amparo de distintas ocupaciones humanas durante milenios. Aun hoy, cazadores furtivos o acampantes casuales los utilizan. Pero hay refugios que a lo largo de la historia tuvieron residentes ilustres como la cueva del "Tigre del Quequén", la cueva de los "Barrientos", y, la del "turco Mustafá", entre otras, todos ellos personajes que entran en la definición de bandido dada por Hobsbawn. La cueva de Mustafá formaba parte de nuestro sitio arqueológico en proceso de investigación. Este fue el incentivo para que nos diéramos la tarea de profundizar, comprender y explicar al individuo cuyo nombre, sin estar grabado en la piedra de la cueva, parecía estarlo en la memoria de muchos balcarceños.

El recuerdo de Mustafá, un bandido que vivió en el ambiente serrano de Balcarce en las primeras décadas del siglo XX, se mantiene a través de relatos transmitidos de generación en generación. Cuevas y aleros de las serranías son señalados por trabajadores rurales y vecinos como refugios en los que Mustafá habría eludido la justicia y escondido joyas robadas en sus andanzas por pueblos y ciudades del sudeste bonaerense.

La narrativa construida en torno a la vida de Mustafá, que ha tenido incluso su expresión literaria (Dágata, 1987) es el producto de movimientos de construcción de significados en la cultura rural regional, que forman parte del folklore regional. En este sentido, nos interesa explorar el modo en que esas expresiones culturales circulan y mantienen vigencia.

La tarea investigativa en torno a la opinión, la tradición, el mito, la narración, la costumbre, puede resultar fructífera a la hora de intentar comprender el proceso en el cual son producidas las expresiones culturales populares. Contextualizar la trayectoria de Mustafá para comprender el sentido de la leyenda que protagoniza, como agente social vinculado a la delincuencia, y, por tanto, excluido de los patrones de conducta moral sancionados como éticamente correctos, se nos presenta como una inquietud plena de interés histórico.

A principio de los años setenta E.P. Thompson (1989) argumentaba a favor de la utilización de materiales del folklore, empleados selectivamente, en la investigación

de cuestiones que propios folkloristas han pasado por alto con frecuencia. Este tipo de información fue ampliamente utilizada por otro británico, Eric Hobsbawm en sus estudios ya clásicos sobre el bandolerismo social (Hobsbawn, 1976).

El relato de vida de Mustafá puede ser abordado conjugando ambas corrientes interpretativas, vinculando una constante universal –el auge del bandolerismo rural en la expansión del capitalismo agrario– con el proceso histórico particular del último siglo y medio en la región pampeana argentina.

2. La apropiación de la tierra en la región pampeana

"No existe documento de cultura que no sea a la vez documento de barbarie."
Walter Benjamín (1971, p.81)

Como anticipándose a las tesis de filosofía de la Historia de Walter Benjamin (de la cual hemos extraído una frase que figura como epitafio en la lápida de su tumba en Portbou), José Hernández se preguntaba en el título de un artículo periodístico hacia 1869: "¿Qué civilización es la de los matanzas?" [sic] (Hernández, 1869). Si el motor de la civilización era la codicia individual, vano era esperar de ella el progreso humanitario. Resultaba tranquilizadora en este proceso la imagen de un supuesto "desierto" que se conquistaba y ponía en producción con el avance del proceso civilizador sobre tierras vacías, o medianamente vacías, habitadas por "salvajes" que entorpecían el devenir irreductible del progreso, y los épicos gauchos, hombres dispersos que, en tanto marginales de la organización social de corte europeo, sin estructura familiar ni vínculos sólidos que los afincaran al lugar que habitaban y al servicio de hacendados absentistas disputaban en los márgenes de la civilización con aquellos, un espacio donde pastaba un creciente número de cabezas de ganado semi–salvaje.

Hoy conocemos mucho mejor el modo de vida de los pueblos originarios en la región pampeana, así como el proceso de conquista europea de estos territorios y los avances en la ocupación de la tierra a través de las diversas "campañas" llevadas a cabo por diferentes gobiernos sobre el territorio que denominaron "desierto". Desde el siglo XVIII, un universo social y étnicamente complejo de inmigrantes había poblado la pampa húmeda como pastores, labradores, asalariados rurales, esclavos, comerciantes, artesanos, y una multiplicidad de sujetos sociales (sacerdotes, curanderos, funcionarios, etc.) que enhebraron el tejido social y productivo de las praderas pampeanas. En medio de la crisis política que supuso la independencia y la organización de un Estado–Nación (con guerras civiles e internacionales incluidas) el avance sobre un espacio que se había considerado como margen del sistema colonial durante casi tres siglos no dejó de producirse. ¿Por qué? En primer lugar, la pérdida de las rentas argentíferas del Alto Perú requirió la búsqueda de un sustituto encontrado en la exportación de derivados pecuarios. En segundo, aquellos

que recibían los beneficios de una economía primaria de exportación eran quienes decidían las políticas del nuevo Estado, deslindados de sumisión como súbditos de un monarca.

El Estado bonaerense asumió a su cargo el control territorial de la región pampeana, determinó la estructura de gobierno y de administración del medio rural (designando a los funcionarios para los poblados rurales) y elaboró las reglas de apropiación de la tierra.

Un censo provincial realizado en 1854 mostraba que la población residente en áreas rurales con 180.257 personas duplicaba a la de la ciudad de Buenos Aires (90.076 personas) y que el sector de la provincia que había experimentado mayor desarrollo demográfico, había sido el que se había abierto sobre el territorio al sud del Salado (42.266 personas) (Mateo, 1999, p.152). Después de Caseros, la disidencia de muchos campesinos siguió expulsándolos hacia territorios controlados por pueblos indígenas, pero el triunfo del proceso "civilizatorio" occidental y su razón económica basada en la renta del suelo, tornaba inviable un mundo que hiciera propietarios a los campesinos rurales, los mismos que habían puesto en valor, con su trabajo y su esfuerzo, las tierras pampeanas.

En el siglo XIX, el proceso de ocupación y puesta en producción del espacio regional mediante la instalación de grandes establecimientos productivos de tipo capitalista no fue un proceso lineal. Por el contrario, las condiciones de existencia de los habitantes de la campaña, cambiaron de forma sustantiva, pero, a la vez, mantuvieron fuertes lazos con prácticas sociales comunitarias que se ejercían desde tiempos previos a la consolidación de formas de producción capitalista.

En este proceso, los intereses económicos orientados a la explotación extensiva de la tierra, y la necesidad de ajustar la fuerza de trabajo disponible a las nuevas condiciones del mercado mundial, llevaron a la incorporación de los grupos étnicos indígenas y a las familias campesinas, a los arrendatarios y a aquellos migrantes sin títulos de propiedad al nuevo ordenamiento social, mediante acciones de violencia y a través de mecanismos de cooptación.

El territorio pampeano fue durante el siglo XIX escenario del enfrentamiento entre pueblos indígenas y fuerzas militares de la frontera estatal. La valorización del factor tierra producida a partir de la nueva coyuntura internacional, no produjo, como dijimos, un efecto inmediato de adaptación y acomodación, sino un proceso de transformación que implicó negociación, competencia y conflicto.

El uso económico de la tierra de este espacio era variado: cultivos, cría de ganado, caza y recolección, tránsito mercantil, etc. Si bien los modernos sistemas agrarios poseen límites bien definidos con la propiedad privada del terreno, entre las poblaciones que ocupaban de hecho o de relativo derecho ese espacio, el territorio solía hallarse difusamente limitado. Estos límites estaban pautados por la distancia al lugar de vivienda y por los costos excesivos de los desplazamientos hasta los lugares de producción. Dentro de esas áreas, los residentes ejercían derechos territoriales en

el sentido de controlar o restringir dentro de sus posibilidades el uso de uno o más recursos ambientales (Carpenter & Mc Millan, 1976, p.639).

Con la conformación del Estado nacional argentino, como régimen estable de dominación política, las relaciones de producción capitalistas se desplegaron sobre estas tierras y muchas prácticas consideradas "habituales" para quienes vivían en ese mundo se convirtieron en delito bajo las nuevas reglas impuestas por la violencia física y simbólica del Estado, como una nueva configuración de las relaciones sociales, como nueva instancia privilegiada para la producción y reproducción de mecanismos de dominación social. En tal sentido, concebimos la construcción de identidades sociales como parte de un proceso dinámico, relacional, inserto en contextos socio–económicos e ideológicos que le dan especificidad y sentido. Entre los condicionantes estructurales del nuevo uso económico del territorio (la "expansión agraria") y su maquinaria de imposición.[1] Por un lado ("la ley"), y dinámica del proceso colonizador por el otro ("la práctica"), se abrió un área de fricción, la costumbre (Thompson, 1995, p.116), que era tanto práctica como ley para los desalojados (fueran estos del origen étnico que fuere).[2] Un modo de descubrir estas normas no expresadas es, con frecuencia, examinar una situación o episodio atípico.

El seguimiento de una causa delictual arroja luz sobre las normas de una sociedad, y una quiebra repentina de la paz social nos permite entender mejor los hábitos de referencia que se han roto. El Estado fundante determinó la forma en que se establecieron y legitimaron los derechos de propiedad y muchos se encontraron de súbito excluidos y marginados de sus derechos como primeros pobladores e incluso como tributarios de un estado de cosas anómico o que mutaba permanentemente en el largo proceso que devino del viejo virreinato a la República Argentina. La reacción ante estos cambios en las reglas de convivencia social produjo diferentes formas de resistencia, algunas sutiles e imperceptibles, otras violentas.

3. La criminalización de las clases populares.

La acción del Estado combina la defensa de los súbditos contra la delincuencia (mediatizada por el hecho de que es al Estado al que le corresponde definir qué ha de considerarse como delincuencia) con la protección de los grupos dominantes de la sociedad contra la "subversión" a que podrían sentirse tentados los dominados" (Fontana, 1997, cap.8).

El desarrollo de las relaciones de producción capitalistas ha ido acompañado de un cambio radical en los mecanismos de represión social que llevaron a una

1 Como diría Lucien Febvre, "...el Estado se impone por la fuerza material, la fuerza policíaca, la fuerza armada, gendarmes, policías, militares, jueces."

2 Hugo Chumbita (2000, p. 265) lo califica como una "grieta" entre el "orden formal y la cultura popular disidente".

codificación de delitos y penas como herramienta para la persecución sistemática de los delincuentes y en especial a convertir el castigo en manifestaciones públicas de glorificación del poder del Estado. En este cambio ha habido una voluntad de transferir a la esfera pública el castigo de delitos y ofensas que antes eran dirimidos en la esfera privada. El Estado tiene el monopolio de la violencia en defensa del orden social establecido y la policía y la justicia constituyen mecanismos privilegiados para la construcción de disposiciones duraderas que contribuyan a la eternización y la naturalización de la desigualdad. La vieja legislación heredada de la colonia no poseía una correspondencia clasificada entre delito y castigo. Los mismos delitos recibían diferentes castigos según las personas, las circunstancias y el juez. El castigo público era más habitual que el privado, ya que la prisión cumplía un papel secundario, como retener al reo hasta el juicio y era preferible mostrar públicamente castigo y castigado como forma de hacer docencia, un ejercicio de la pedagogía de la violencia. También existía temor frente a algunos sectores subalternos que comenzaban a mostrarse menos dóciles que en el pasado. Mientras el estado colonial se preocupaba de mediar entre ricos y poderosos, el estado nación se preocupaba de afirmarse contra la protesta social de los sectores subalternos (trabajadores o, sobre todo, marginales). No era grave que algunos quebrantasen la ley, pero sí que los demás lo celebraran o encubrieran frente a la autoridad.

La intención social de este endurecimiento aparece con suma claridad en la importancia con que se toma el reforzamiento de los derechos de propiedad. Los castigos por robos insignificantes como el abigeato de una res, tolerados durante siglos, se hicieron más severos que aquellos que implicaban delitos sobre las personas, incorporando incluso la tortura. Sin contar con información estadística contundente, los delitos contra las personas parecen haber disminuido (al menos en la consideración pública) mientras aumentaban los realizados contra la propiedad.

Establecer qué es un robo depende de la definición de propiedad vigente en una sociedad, de manera que cuando cambia esta definición por los intereses de los que pueden cambiarlas, se suscita un conjunto de problemas entre los que interpretan una apropiación como legítima, de acuerdo con las nuevas reglas, y los que la consideran una usurpación, porque siguen considerando válidas las viejas.

Esta criminalización destinada a proteger la propiedad resulta especialmente evidente en el medio rural donde la destrucción de las viejas reglas que permitían, entre otras cosas, los asentamientos espontáneos, convirtieron a una buena parte de los campesinos en ladrones. La privatización de las tierras que antes eran de uso más o menos libre hizo que por cerca de un siglo o más los delincuentes rurales ("vagos y mal entretenidos") fuesen uno de los grandes problemas del que tuvo que ocuparse el sistema represivo.

La pobreza, que en el antiguo régimen era considerada una virtud ahora era un peligro social. Por otra parte, cualquier hombre en condiciones de trabajar debía hacerlo. Vagabundos, cazadores furtivos, autores de pequeños robos, borrachos

y perturbadores del orden eran el grueso de los presos. Es decir, gente que no se sometía o no encajaba en la nueva disciplina social eran consideradas delincuentes. Sierras y cuevas, fueron sitios privilegiados para quienes buscaban refugio.

4. Un bandolero llamado Mustafá

En Bahía Blanca, donde aparentemente comenzó su actividad delictiva, se lo conoció como José Mustafá, y con el seudónimo de Neura Mustafá. También se lo apodaba como "El Tejedor", dado que entre las particularidades que rodeaban la fama del bandido, se señala su costumbre de tejer medias con agujas de acero. También fue conocido como Alí Mustafá o Pedro o Luis Mustafá Parri alias "Martín Fierro".[3]

La entrada de Mustafá en escena pública con un hecho delictivo de magnitud, fue durante el año de 1920. En ese año se lo acusó de haber robado alhajas por valor de 30.000 pesos, en una joyería de Tres Arroyos. Mustafá fue apresado por este robo, condenado y trasladado al presidio de Sierra Chica, en Olavarría. Al ser apresado aparentaba una edad de treinta y cinco años. Su apariencia física –tenía una cicatriz en la frente y tres puntos azules formando un enigmático triángulo, tatuados en las sienes– y los relatos sobre su personalidad lo tornaban exótico y atractivo a la curiosidad de los lugareños.

El relato señala que, en el transcurso del traslado, Mustafá logró fugarse, escapando del tren cuando éste llegaba a Dolores. Así fue como, buscando abrigo y protección en las serranías, Mustafá adquirió fama como bandido en la comunidad balcarceña. El robo, la desaparición del botín y la fuga de Mustafá hicieron que el personaje se tornara digno de admiración y temor.

La noticia circuló a través del periódico local en 1923 y ha sido reproducida desde entonces, como parte de la tradición lugareña, en publicaciones especiales de El Liberal de Balcarce. La recreación de la historia ha continuado vigente, en gran medida a través de la obra literaria de Jorge Dágata, ***Sucedió en el Valle*** (1988), novela destinada a lectores adolescentes, que enhebra ficción, información periodística y tradiciones orales.

Que Mustafá escogiera para sus correrías el partido de Balcarce no fue una elección al azar. Los turcos u otomanos conformaban una importante comunidad dentro del partido. Allí convivieron sin sobresaltos con los criollos, franceses y la mayoría inmigrante de españoles e italianos. En octubre de 1926 se fundó en Balcarce la Sociedad Otomana de Socorros Mutuos, impulsada por inmigrantes turcos afincados en Balcarce donde se dedicaban tanto al comercio como a actividades rurales "...

3 Son innumerables los testimonios en los cuales los inmigrantes perdían su apellido y en muchos casos también su nombre al ingresar al país durante el aluvión inmigratorio. Este último seudónimo, sin embargo, remite a la identificación recurrente del bandolero con el estereotipo construido del gaucho, como destaca en su trabajo Hugo Chumbita (op. Cit).

gozando de las simpatías generales por el orden de su vida en general, su modestia y tolerancia, poseyendo todos en mayor o menor escala un pasable bienestar, contando algunos de ellos con fuertes capitales en el orden comercial." (Cabot, 1927, p.218).

Figura 1 Acto de la Sociedad Otomana de Socorros Mutuos.[4]

Una entrevista realizada a una descendiente de la comunidad en Mar del Plata nos informa acerca de sectores subalternos provenientes de esos orígenes llegados del campo con motivo de las obras del puerto de esta ciudad iniciadas en 1911:

> "En el país había gran cantidad de sirios libaneses, muy trabajadores, trabajan en la campaña, en las cosechas, pero cuando terminaban se quedaban sin trabajo cuando se enteraron de la empresa que iba a construir el puerto se trasladaron enseguida, sobre todo porque se trataba de un trabajo permanente, al desconocer el idioma muchos de ellos les hacían hacer las peores tareas. Trabajaron de buzos, de picapedreros." (Entrevista nº34, Museo del Hombre del Puerto, Mar del Plata).

El testimonio nos indica cómo estos trabajadores eran afectados por la estacionalidad marcada de las tareas rurales, que dejaba a su suerte a aquellos desprovistos de medios de producción en momentos en que no se realizaban la yerra, castración, parición, siembra y cosecha, es decir los picos de requerimiento de fuerza de trabajo

4 Fuente: Gentileza del Archivo Histórico Municipal de Balcarce.

en el campo. No es descabellado suponer que el bandolerismo fuese una actividad de baja temporada laboral adoptada para sostenerse en momentos en que el empleo menguaba, al menos, en un sector reducido de los trabajadores rurales.

Figura 2 Fiesta de la colectividad otomana en Balcarce.[5]

En este medio, Mustafá fue calificado por la prensa como "amo y señor de la serranía" durante tres años y definido como "Un hombre audaz y hecho a toda clase de aventuras, cuya presencia llegó a infundir tal pánico que bastaba su llegada a cualquier rancho para que inmediatamente fueran satisfechos sus deseos e imposiciones sin chistar, no animándose nadie a denunciarlo por temor a su represalia".

La crónica periodística contrasta con el relato de ...quien a sus 85 años rememora recuerdos de infancia:

> "Los que lo conocían eran los peones. La gente humilde era adoración que tenía, lo protegían en los ranchos...Lo iban protegiendo, lo iban cuidando porque no era una mala persona [...]. La policía estaba con los conserva".

En el Suplemento publicado en ocasión del 50 Aniversario de El Liberal de Balcarce en el año 1971, encontramos referencias claves para entender el contexto en el cual se construyó la imagen mítica del bandido Mustafá. Según la crónica periodística, Mustafá fue apresado luego de treinta meses de permanencia en la sierra La Larga,

5 Fuente id.

donde había cometido diversos delitos que atemorizaban a los pobladores rurales.

En septiembre de 1923, la policía había recibido informaciones que localizaban a Mustafá en la casa de unos turcos, situada en el cuartel 9º cerca de la sierra La Larga. El comisario Hegoburu, el oficial Verón, los agentes Rivas y Mercado, siendo ya de noche, llegaron hacia el lugar, en el cual se levantaban viviendas ocupadas por labradores turcos. Allanaron algunas habitaciones y al aproximarse a uno de los ranchos, salieron algunos individuos en una presunta actitud de huida, que despertó las sospechas de los policías, por lo cual fueron intimados a detener la marcha, amenazados con armas e interrogados sobre el escondite de Mustafá.

Uno de esos individuos señaló la puerta del rancho de donde acababa de salir, y allí se dirigieron el comisario y el oficial, localizando a Mustafá, quien empuñaba un revólver en cada mano. Le pidieron que se rindiera, contestó que no "pues sabía que lo iban a matar". Como modo de persuasión, el oficial Verón arrojó una de sus armas al suelo, logrando que Mustafá se desprendiera de sus dos revólveres.

Mustafá fue apresado y la comunidad otomana evitó que fuera expuesto en una jaula a la vista del público. Sin embargo, el hecho concitó la curiosidad del poblado y la información periodística señala que tres mil vecinos concurrieron a la comisaría donde estaba preso Mustafá. Tres días después, Mustafá se escapaba, nuevamente.

El bandido había prometido a sus captores que iba a indicarles los lugares que había utilizado como refugio, sitios en los cuales había ocultado buena parte de lo obtenido mediante sus robos. La policía lo trasladó hacia la sierra, y el anochecer sorprendió al reo y los agentes de seguridad, entre un fuerte viento y dificultades propias de la marcha en la topografía serrana. La distracción de un custodio, afirma la crónica, posibilitó que Mustafá lograra liberarse de su custodia. Tras diez meses, Mustafá era apresado, nuevamente, por el Comisario Alcides Calvento Rouquaud, en inmediaciones de la "Sierra del Benteveo", mientras caminaba hacia el paraje Ojo de Agua.[6]

Carlos (Segura, s/f) Segura estima que esta vez la captura de Mustafá fue definitiva, dando muerte "...a quien la leyenda en vida lo había catalogado como un nuevo Robin Hood, leyenda que duró muchos años...". Sin embargo, en el número aniversario de ***El Liberal*** aparece Mustafá posando vivo en una fotografía acompañado del Comisario Rouquaud, mostrando el vuelo que la historia del bandido había tomado en la memoria de los memoriosos.

6Tomado de El Liberal, 50º Aniversario.

Figura 3 Arresto de Mustafá[7]

Los componentes de la narración periodística surgen, una y otra vez, recreados en el folklore local. Mustafá es famoso por su audacia, su espíritu aventurero, su carácter rebelde, valiente y hábil para sobreponerse a las condiciones de vida que debe llevar en su calidad de fugitivo.

Si bien no hay información medianamente fehaciente acerca de sus últimos días, lo cierto es que su figura parece desaparecer de la esfera pública luego de estos hechos.

5. A modo de conclusión

El bandolerismo rural es un fenómeno habitual en aquellos procesos de expansión capitalista, aunque muchos ejemplos indican sin embargo que el fenómeno puede reproducirse en un contexto moderno.[8]

Sea en la serranía española, en los bosques británicos, en los llanos venezolanos o el oeste norteamericano, los bandoleros se movilizaban y utilizaban aquellos espacios en los cuales la fuerza represiva del Estado no lograba un efectivo control, dado que no contaban con tecnología adecuada para ejercer vigilancia y castigo.

El análisis histórico nos señala que la urgencia de la generación del '80 en trasplantar a América población europea no contaba con que gran parte de los inmigrantes,

7 Id.

8 Ver por ejemplo el trabajo sobre el "bandido de la armadura", Ned Kelly de O'Malley, P. (1979).

maltratados al igual que los nativos, iban a reaccionar de manera bastante parecida a éstos. Así, el bandolero emergió en la Argentina aluvial, en una sociedad fragmentada, atomizada, desestructurada, en la que se estaban produciendo procesos de mestizaje cultural, a la vez que coexistían grupos de diversa procedencia étnica y territorial, a menudo diseminados en grandes espacios. Incluso como agentes sociales que actuaban de ambos lados de la ley, dado que no se requería ser nativo para ocupar los cargos subalternos en la fuerza policial ni, por supuesto, para delinquir.

Sin embargo, aquello considerado delito en muchas ocasiones se encontraba sesgado por, entre otros factores, el complejo universo de la cultura, la historia y la condición de clase. Algunos inmigrantes arrojados al bandolerismo, que empuñaron armas de fuego en lugar de armas blancas como el facón, fueron considerados héroes por los campesinos y trabajadores del campo.

El bandolerismo transitó en las llanuras bonaerenses por los márgenes de la legalidad impuesta por el Estado–Nación conformado durante el siglo XIX, y su refugio fue muchas veces buscado en los escasos abrigos que provee la geografía pampeana. Las formaciones serranas de Tandilia y Ventania constituyeron un espacio que durante años quedó fuera el alcance de los dispositivos normativos (y algunos piensan que, en ciertos sentidos, todavía lo están). La sierra actuó como un espacio anómico, o mejor, con normas diferentes de las que se pretendía imponer desde el Estado. Los "Barrientos", "El Tigre del Quequén", Mustafá y tantos otros bandoleros utilizaron estas cuevas o grutas que las formaciones geológicas ofrecían. Desde allí asolaron la propiedad de los propietarios y recibieron a cambio una muy ambigua condena social.

El episodio de la vida de Mustafá que lo pone en la escena pública se encuentra ubicado temporalmente en un cruce de caminos causales estructurales y coyunturales de la Argentina agroexportadora. El país estaba viviendo las postrimerías del primer gobierno elegido por voto universal, secreto y obligatorio (podemos agregar masculino). Un gobierno que por un lado posibilitó la apertura a sectores más amplios a la vida política pero que por otro no fue ajeno a actos de fuerte contenido autoritario. Recordemos a modo de ejemplo los sucesos de la Patagonia y las huelgas de los astilleros Vassena, ambos duramente reprimidos por la violencia estatal. Recordemos también que el primer centenario de la independencia estuvo signado por leyes de residencia y milicias nacionalistas que pretendían extinguir los fuegos libertarios que muchos inmigrantes habían traído en su equipaje. En el mundo rural bonaerense, aunque con mayor sordina, estos conflictos coexistían con la etapa final de una estructura productiva dominante basada en la comercialización de productos agropecuarios en el mercado internacional.

Mustafá fue un inmigrante que desafió el control social del Estado mediante el delito contra la propiedad (robaba), mediante su apariencia física (llevaba el rostro tatuado), mediante sus hábitos cotidianos (tejía con agujas), mediante el uso de su lengua de origen (el árabe), mediante su falta de vínculos laborales, familiares,

domiciliarios, etc. Si en cierto sentido representaba la antítesis del "ciudadano" alberdiano y del "soberano" sarmientino, cabe preguntarse por qué estos atributos imprimen una carga positiva a su figura. La abundancia de términos con que fue adjetivado el bandolero Mustafá por la prensa contemporánea lo ubica entre el desprecio y la leyenda.

La celebridad del bandolero y la persistencia en la memoria colectiva local es innegable al punto de ser rescatada su historia casi medio siglo después de sucedidos los hechos por el periódico local en ocasión de celebrar sus bodas de oro como un homenaje a la crónica policial del diario y al hecho policial resaltado como más importante de esas cinco décadas.

La captura de Mustafá es relatada como un supremo ejemplo del control de clase a través del teatro del terror.[9] Para convertir el castigo en manifestaciones públicas de glorificación del poder del Estado, Mustafá fue expuesto públicamente como reo y sus captores posaron junto a él en la fotografía periodística (Figura 3).

Su captura muestra a un individuo inserto de alguna forma en la comunidad de trabajadores rurales. En la crónica no hay mención a cómplices capturados o fugitivos, y la peculiaridad de su huida hace suponer la colaboración de otras personas. Mustafá se escapó en la noche descalzo, envuelto en un poncho que actuaba como camisa de fuerza, esposado, y eludiendo una decena de disparos. Solamente con colaboración externa o con la complicidad de sus captores[10] –o con la conjunción de ambos factores– el bandolero pudo hacer efectiva su huida. Sin solidaridad (por temor, reciprocidad e interés) o protección, un bandolero no puede permanecer evadiendo los controles del aparato represivo durante un tiempo prolongado que pueden haber sido años.

Una atmósfera de misterio, y de ocultos secretos rodea cada uno de los actos del bandido. No se sabe si tiene 25 o 35 años, si es árabe o turco, se desconoce el significado de los puntos azules en las sienes, no se logró descifrar el texto de unos papeles que llevaba consigo en el momento de la captura, y se desconocen las circunstancias de su muerte.

El propio periódico lo elevó a la categoría de leyenda al afirmar que:

> "Indudablemente, la calidad del forajido, su innata viveza y decisión y su condición de gran conocedor del terreno que pisa, en el que opera con la seguridad y facilidad del que actúa entre elementos que le son comunes,

9 No se fuerza la metáfora al describir esto como teatro: en la época se percibía claramente como tal, y se prestaba una inmensa atención a las ceremonias de la ejecución y la publicidad ejemplificadora que ésta generaba.

10 Dágata afirma en su libro que "...se especuló con un acuerdo según el cual parte de la fortuna acumulada en algún sitio de la serranía sería repartida entre Hegoburu y sus subordinados." Si bien el mismo autor manifiesta que "hay motivos más que suficientes para descartar esa malintencionada versión", no los indica. De todos modos, dado que los recuerdos se enhebran y actualizan a partir de las experiencias tal como son percibidas en el momento de construcción del relato, las asociaciones entre aquellos que delinquen y quienes deben reprimir el delito aparece como un componente más de la leyenda popular.

son todos factores que necesariamente tienen que aportar un cúmulo de probabilidades favorables a Mustafá, en su empeño de burlar la persecución policial." (Ejemplar número 292 del diario ***El Liberal*** de Balcarce, jueves 6 de setiembre de 1923, pp.1. En: Dágata, Jorge, 1988, ***Sucedió en el Valle***, cit.).

La continuidad de estos mitos, creemos, radica en la atracción que ejerce la personalidad de estos rebeldes, sujetos que actúan en los márgenes de la urbanidad, resistiendo desde posiciones subalternas, las disposiciones emanadas del Estado. Por esta razón, estos personajes protagónicos en el folklore regional, fueron admirados, y a la vez, temidos.

Figura 4 Popular golosina del sudeste bonarense hacia mediados del siglo XX

La utilización histórica de la memoria individual, entendida la Historia como una labor que produce relatos sobre el pasado, principalmente escritos, y la memoria como una práctica social que elabora recuerdos a partir de vivencias individuales, permite, a partir de hechos o coyunturas especiales, ordenar, trazar, analizar e interpretar procesos de memoria y de olvido colectivo. Como afirma Steve Stern (2000, p.13), esta opción metodológica permite "...crear ciertos tipos de puentes entre la experiencia y el recuerdo personal y suelto, por un lado, y la experiencia y el recuerdo emblemático y colectivamente significativo por otro lado".

Los componentes de la narración periodística surgen, una y otra vez, recreados en el folklore local. Mustafá es famoso por su audacia, su espíritu aventurero, su carácter rebelde, valiente y hábil para sobreponerse a las condiciones de vida que debe llevar en su calidad de fugitivo.

creative commons

Si bien no hay información medianamente fehaciente acerca de sus últimos días, lo cierto es que su figura parece desaparecer de la esfera pública luego de estos hechos.

La actividad del bandolero Mustafá se presenta como el material de uno de esos puentes, en los que las memorias sueltas de la población rural y urbana de Balcarce se hacen emblemáticas en la construcción de una leyenda alimentada por portavoces que fueron indagando, organizando e interpretando los recuerdos.[11] La asociación entre sierras, cuevas, ranchos y marginales, no es más que un nuevo intento de interpretación de prácticas discursivas originadas en distintos espacios sociales, relatos del folklore regional producidos y reproducidos a través de las décadas con múltiples significados. Ese movimiento creativo produjo sentidos, que nos atrevimos a descifrar, transitando el análisis de símbolos, imágenes y metáforas enhebradas en la construcción social de la leyenda protagonizada por Mustafá.

Figura 5 Alero o "cueva" donde se dice se ocultaba Mustafá[12]

11 Nos referimos a los cronistas de El liberal, tanto contemporáneos a los hechos como redactores del número aniversario, a Jorge Dágata, a Carlos Segura y a probablemente muchos otros que colaboraron para evitar que Mustafá cayera en el olvido colectivo.

12 Fotografía de Laura Lorenzo.

Bibliografía

Benjamin, W. (1971) "Tesis de filosofía de la historia", en ***Agelus Novus***, Barcelona, Edhasa.

Cabot, R. (1927) ***Referencias Históricas sobre la creación del partido de Balcarce y pueblo de San José de Balcarce***, Balcarce., 1927, p.218.

Carpenter, F. L. & R. E. Mc Millan (1976) "Threshold model of feeding territoriality and test with Hawaiian naycreeper" en ***Science*** 194, 1976, p. 639-642.

Chumbita, H. ***Jinetes rebeldes. Historia del bandolerismo social en la Argentina***, Bs. As., Vergara, 2000.

Dágata, J. (1987) ***Sucedió en el Valle***. Ed. Colihue.

Fontana, J. (1997) "Els fonaments de la política: violencia i poder". ***Introducció a l'estudi de la història***, Barcelona, Crítica.

Hernández, J. "¿Qué civilización es la de los matanzas?", en ***El Río de la Plata***, 22 de agosto de 1869.

Hobsbawn, E. (1976) ***Rebeldes primitivos. Estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX***, Barcelona, Ariel, 1968 y Bandidos, Barcelona, Ariel.

Hobsbawn, E. (2001) ***Bandidos***, Barcelona, Crítica.

Mateo, J. "Pequeños ranchos sobre la pampa" en Fradkin, R. et al. ***Tierra, población y relaciones sociales en la campaña bonaerense (siglos XVIII y XIX)***, Mar del Plata, GIHRR–UNMdP, 1999, pp. 142-191.

O'Malley, P. (1979) "Social Bandits. Modern Capitalism and the Traditional Peasantry. A Critique of Hobsbawm" en ***The Journal of Peasant Studies*** 6, 4, Londres.

Segura, C. (s/f) "Historia y leyenda de Alí Mustafá" en ***Memoriosos de la Provincia de Buenos Aires***.

Stern, S. J. (2000) "De la memoria suelta a la memoria emblemática: hacia el recordar y el olvidar como proceso histórico (Chile, 1973–1998)" en Garcés, M. Y ots. ***Memoria para un nuevo siglo. Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX***, Santiago, LOM.

Thompson, E. P. (1989) "Folklore, antropología e historia social" en ***Historia Social*** Valencia, invierno 1989, 3.

Thompson, E.P. (1995) ***Costumbres en común***, Barcelona Crítica.

Gorza, A. y Valobra, A. (Eds.). (2018). *Género y derechos: Una propuesta transformadora para el aula de Ciencias Sociales.* La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Andamios; 4. Serie Materiales).

Por Martínez María Emilia
https://orcid.org/0000-0002-5598-2078
Facultad de Humanidades y Ciencias
Universidad Nacional del Litoral
memartinezhistoria@gmail.com
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

"Género y derechos: Una propuesta transformadora para el aula de Ciencias Sociales" nos propone repensar la relación entre la investigación científica sobre problemáticas de género en las Ciencias Sociales y la enseñanza de estos mismos problemas, tendiendo puentes en la relación escuela/universidad.

La idea central de les autores es pensar secuencias didácticas sobre diversas problemáticas de los estudios de género que permitan considerar en el aula el uso de distintos conceptos y desarrollos de dicho campo. También buscan cambiar el cristal con el que se ven diversos procesos de transformación social planteando la relación pasado-presente en estos problemas, así como visibilizar a sujetes históriques ausentes. El objetivo final es generar una transformación de las prácticas educativas y dar lugar a miradas críticas que evidencien las relaciones genéricas subyacentes, no como un fin en sí mismo, sino como herramientas de transformación social.

Cada capítulo propone como eje un derecho, aunque plantea que estos se encuentran

interconectados. En el primero "¿Por qué Ciencias Sociales con perspectiva de género y derechos?" les autores buscan dejar en claro sus puntos de partida teóricos y políticos, empezando por la desbinarización del concepto de género.

El segundo capítulo "El taller" fundamenta didácticamente la decisión de trabajar con talleres. Se plantea que el objetivo final de estos es la superación del esquema explicación-aplicación en pos de llegar a través de la pregunta a un esquema de problematización-conceptualización. Las autoras realizan una invitación a mirar los capítulos consiguientes de manera crítica. Se explicita su organización, permite a le docente la adaptación y el trabajo crítico con el material propuesto, con el fin que el taller sea un espacio de problematización y no de mera transmisión.

En el tercer capítulo "Los Derechos Civiles: matrimonio y género" propone el primero de sus ejes: se busca reponer la forma en que el género ha atravesado las maneras de legislar los derechos civiles, en especial en lo que respecta al matrimonio, pensándolo como parte de un contrato sexual, a su vez que una herramienta del Estado para naturalizar violencias y exclusiones. En la fundamentación conceptual e historiográfica se plantea un recorrido por las transformaciones de los derechos civiles desde la conformación del Estado Nación hasta el matrimonio igualitario.

El primer apartado "Derechos Civiles durante la formación y consolidación del Estado Nacional" donde a partir de la Ley Nº 2393 de Matrimonio Civil (1888), algunos artículos del Código Civil (1869) y la reforma de 1926, historietas, letras de tango y publicidades se busca comparar las representaciones sociales de las familias, los matrimonios y las parejas con las leyes existentes en el momento.

Luego, en "De la primera Ley de Divorcio Vincular a la ciudadanía civil plena de las mujeres" busca pensarse el problema del divorcio en dos representaciones: la violencia en la pareja como causal del mismo, y la idea de restituir la armonía y permitir un segundo casamiento. En este caso se trabajará con la letra de una milonga, fragmentos del debate de la Ley 14934 de 1954, e historietas de Mafalda. Se buscará en el caso de los fragmentos del debate pensar las formas que las mujeres hicieron intervenciones situadas en tanto mujeres, y pensar los idearios del momento alrededor del divorcio y el matrimonio, a su vez planteando puentes entre estos y los del presente.

Para terminar, en "Del Divorcio Vincular al matrimonio igualitario" se trabajan las transformaciones que se introdujeron al matrimonio luego de la última dictadura militar, así como las resistencias de la iglesia católica. Para esto se trabajan diarios de tirada nacional, un discurso de Lily de la Vega e historietas. En esta ocasión, se buscará poner en discusión el presente y las transformaciones observadas a partir de la ley de divorcio y de matrimonio igualitario.

Las actividades de cierre plantean un espacio de reflexión que busca articular la totalidad del capítulo, proponiendo repensar la historia de la violencia sexista y las formas en que tanto desde el Estado como desde otros diversos espacios se ha considerado al matrimonio, a la pareja y a la familia.

En el cuarto capítulo "Derechos Sexuales: luchas por el reconocimiento de la identidad de género" se busca problematizar las narrativas tradicionales alrededor de la sexualidad a partir de la idea de heterosexualidad obligatoria y ciudadanía sexual, pensando específicamente el rol del Estado. En la fundamentación conceptual e historiográfica se profundiza en esos conceptos y se realiza un breve recorrido por la historia de los mismos, así como de los movimientos feministas por los derechos sexuales, de las diversas formas de disidencia sexual e identidades de género disidente y de los desarrollos históricos de dichos colectivos en Argentina, y también sobre las formas en que el Estado configuró formas de ciudadanía sexual a partir de diversos dispositivos.

La primera parte es "Estado nacional, campo médico y sexualidad", donde se busca reponer el marco legal que construyó la heterosexualidad como norma en el siglo XX, para esto se trabaja con diversas leyes, así como fotografías, para relacionarlas con dicho marco.

En la segunda parte "Profilaxis Social, legalización de la prostitución y represión de la homosexualidad" podemos observar cómo la legislación alrededor de la sexualidad se encuentra atravesada por los paradigmas médicos del momento, no solo a través de la lectura de diversas fuentes legales, sino también de los apartados de sexualidad de distintas revistas de lugares de la sociedad civil.

"Activismo de las disidencias sexuales y cambios en los roles de género" es la tercera parte, donde se propone a partir de historietas de Mafalda, y en particular el personaje de Susanita, pensar cómo diversos modelos de mujer y maternidad coexisten. Luego en "Retorno de la democracia: derechos sexuales y (no) reproductivos" podemos ver cómo luego del final de la última dictadura militar surge la militancia organizada alrededor de la transformación de las categorías de ciudadanía del Estado. Las actividades de cierre permiten nuevamente la relación entre todos estos temas y la cotidianeidad escolar.

El quinto capítulo "Derechos Políticos: contrato social/contrato sexual" aborda la lucha que dieron las mujeres por conseguir sus derechos políticos en el siglo XX, y trabaja fundamentalmente el proceso de lucha por dichos derechos. En la fundamentación conceptual e historiográfica se trabaja especialmente el concepto de contrato sexual, así como el maternalismo político, a la vez que se busca brevemente historiar el sufragismo en Argentina, para luego plantear el lugar de las mujeres en los peronismos y su transformación durante las dictaduras militares de la segunda mitad del siglo XX y la vuelta a la democracia.

La secuencia didáctica está ordenada en tres momentos. El primero, "El sufragismo en la primera mitad del siglo XX", propone recuperar la biografía de Julieta Lanteri para repensar las formas en que conceptualizamos la ley Sáenz Peña; para esto se trabaja a partir de una imagen de ella como punto de partida para poner de manifiesto el sentido común, luego se repone una biografía y un documental sobre su vida, para cerrar dando lugar a cuestionar estereotipos, abrir la discusión sobre

el presente, y ofrecerles a les estudiantes la posibilidad de búsqueda sobre otras sufragistas argentinas.

El segundo momento, "La ley de derechos políticos femeninos (1947) y la movilización masiva", propone analizar a partir de fuentes de tres espacios políticos diferentes las representaciones de las mujeres y los derechos políticos. En este marco se busca resaltar el rol de las sufragistas en la ley, así como acercar la conceptualización de maternalismo político a partir de preguntas que busquen cuestionar los discursos que les estudiantes están analizando.

La tercera instancia, "De las dictaduras excluyentes a la paridad de género", busca reponer las diversas experiencias políticas de mujeres en el período de 1955-1983, para ahondar cuáles eran los roles de género presentes en dicho momento y el lugar que la maternidad ocupó, así como las reapropiaciones que las mismas sujetas realizaron. En este apartado les estudiantes trabajarán en grupo con tres temas distintos: la resistencia peronista, las Madres de Plaza de Mayo y las feministas de la segunda ola. En este caso, hay una gran variedad de fuentes.

En la última parte, se volverá a considerar la cuestión de la representación, y se trabajará con la ley de Paridad de Género de 2017, así como con sus antecedentes. Se propone una nota de Clarín, desde la cual se busca considerar qué tipos de mujeres son aquellas que pueden participar de la vida política y cuáles no, así como pensar las transformaciones que dicha ley implicó. Las actividades de cierre van en la línea de pensar cómo la vida política nacional en el presente está atravesada tanto por toda esta historia, como los obstáculos que siguen existiendo para la participación política femenina.

En el sexto capítulo, "Derechos Sociales: trabajo y género", se propone trabajar un contenido que suele abordarse desde una perspectiva heterocismasculina: el mundo del trabajo, anclando en las luchas por derechos laborales de las mujeres y de las personas trans-travestis a lo largo del siglo XX y principios del XXI. En la fundamentación conceptual e historiográfica se plantea la complejidad de los derechos sociales, pensando el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, así como las dificultades que encuentran las mujeres para ascender profesionalmente. Luego se realiza una historiación de los derechos laborales en clave de género en Argentina, enfatizando el problema de madres versus trabajadoras, el rol del peronismo, y las complejidades del mundo laboral del presente.

En la actividad de apertura se propone poner en juego cuáles son los conocimientos previos de les estudiantes, a la par que cuestionar las nociones tradicionales que sostenemos de quiénes conforman a "los trabajadores".

El primer momento "Derechos ¿para las mujeres o las madres trabajadoras?" trabaja la relación entre trabajos, mujeres y maternidad a principios del siglo XX a la vez que se compara con la regulación internacional. Para esto se utilizan leyes nacionales así como la legislación de la Organización del Trabajo.

En el segundo "Derechos laborales durante los gobiernos peronistas" se propone

una diversidad de fuentes, tanto volantes, como proyectos de ley del Partido comunista, como una carta de una obrera, que nos permiten aproximarnos a los debates alrededor de los derechos laborales de las mujeres, volviendo nuevamente a la cuestión de la maternidad, pero también pensando quiénes son los sujetos sobre los que se legisla.

Por último, el momento "Los derechos laborales y el género hoy" se propone cambiar de sujeto, y pensar la población travesti trans en la Provincia de Buenos Aires en la ley de cupo laboral como un momento en que hubo un reconocimiento positivo de la desigualdad de género, y sus cuestionamientos. Para esto, se utiliza tanto la fundamentación de la misma ley, como una editorial del diario La Nación en su contra. La propuesta gira en pensar cuáles son las ideas estereotipadas de trabajo alrededor del colectivo travesti-trans así como cuestionar una supuesta meritocracia. Es interesante retomar estas discusiones enmarcadas en las que se dieron en 2021 al votar la ley a nivel nacional.

Como actividad de cierre, se propone retomar todas estas discusiones a partir de diversas historietas de diferentes períodos, donde les estudiantes puedan historiarlas; así como trabajar mitos y acontecimientos alrededor tanto el día del trabajador y día de la mujer, para repensar también las efemérides escolares e internacionales.

A modo de conclusión, considero que el libro es una gran adición a las discusiones pedagógicas de las Ciencias Sociales, especialmente en el marco de la aplicación de la Educación Sexual Integral, pero también a la hora de pensar la relación sistema educativo obligatorio y universidad, ya que posee no solo explicaciones claras, detalladas y sólidas a nivel conceptual e historiográfico, sino también una gran serie de recursos y actividades que representan un gran marco de posibilidades a la hora de abordar el aula de Ciencias Sociales.

Morea, Alejandro (2020) ***El ejército de la Revolución: una historia del Ejército Auxiliar del Perú durante las guerras de independencia***. Rosario, Prohistoria Ediciones

Por Rosario Leriche
https://orcid.org/0000-0002-5700-9458
Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales
Universidad Autónoma de Entre Ríos
rosarioleriche@gmail.com
Cerrito, Entre Ríos, Argentina

Escribir un libro sobre un ejército puede parecer arriesgado ante una historiografía que al renovarse pareció dejar atrás la historia militar de batallas y grandes hombres. Sin embargo, desde hace algunos años jóvenes historiadores vienen "rescatando" a la guerra bajo nuevos tintes analíticos que la separan de su perfil tradicional. Quienes seguimos los trabajos de Alejandro Morea sabemos que este libro está lejos de brindar visiones reduccionistas, y de hecho aclara que su objetivo era escribir una historia integral del Ejército Auxiliar del Perú que supere sus propias producciones parciales, pero que además dialogue con la producción historiográfica que en los últimos años ha venido renovando la historia de la guerra, ya sea por corrimientos espaciales o por contribuciones desde la historia social. Para el autor, era importante en sus primeras páginas dejar clara cuál es su vía de entrada a la guerra, una visión global que la analiza como fenómeno social en relación al proceso político revolucionario.

Su objeto es el Ejército Auxiliar del Perú, aquel que lo atrapó en su tesis doctoral[1], pero que enriquece con nuevas lecturas. El Ejército se convierte en una vía de entrada "a la sociedad en guerra, a la sociedad revolucionada, a la revolución en sí misma" (p. 22). Para esto, se propone tres ejes de análisis donde combina aportes de la historia política, social y de la guerra, desarrollándolos de manera transversal a lo largo de todo el libro: "el ejército ante la política revolucionaria; la politización de los ejércitos y militarización de la política; y el rol del Ejército Auxiliar del Perú ante las diferentes coyunturas del proceso revolucionario" (p. 23).

Su hipótesis principal, y la que le da su título al libro, es que el Ejército Auxiliar del Perú es el brazo armado que más se identifica con el proceso revolucionario, al punto de disolverse junto con la decadencia del poder central que lo representaba. Para poder analizar esto, Morea ingresa en una discusión sobre la identidad del Ejército Auxiliar del Perú que se convierte en uno de los puntos más interesantes. Entra en diálogo con la historiografía clásica que le reconocía a este cuerpo armado una razón de ser específica atada al antirealismo y que aún hoy no ha sido desterrada. El ejército surge al calor mismo del proceso revolucionario y como resultado de la necesidad del nuevo gobierno local de hacer frente a los desafíos a su autoridad que surgieran. Se plantea la paradoja de combatir a los realistas como finalidad básica, pero a su vez la necesidad de expansión de los principios políticos del nuevo gobierno, unos principios que fueron cambiando a lo largo del proceso, y que marcaron el devenir de actuación del Ejército Auxiliar del Perú y su posterior disolución. Para esta historiografía, luego de la derrota en Sipe-Sipe su historia se desdibuja, por el protagonismo que cobra el Ejército de los Andes, y por una visión de la guerra relegada a espacios muy restringidos.

La hipótesis del autor permite una nueva configuración espacial, que reconoce la conflictividad propia del interior en armas y ve cómo esas decisiones gestadas en los centros de decisión política son recibidas, resistidas o acatadas según las tramas políticas, sociales y económicas en medio de las cuales actuaba el cuerpo militar. El Ejército deja de ser un actor pasivo para adquirir un rol activo en la marcha de la revolución en el interior de las Provincias Unidas. Al reconocerle una identidad no limitada al combate antirealista, Morea le da vida a la historia del Ejército Auxiliar más allá de 1815 y lo reconoce como brazo armado del poder central en el interior. Luego de ese año se delimita un nuevo ámbito de incumbencia, hacia Santiago del Estero, Córdoba y La Rioja, que lo enajena del Litoral y justifica su rechazo en 1820 a marchar sobre una espacialidad que no consideraban propia.

El recurso narrativo, sin embargo, recoge las grandes batallas que protagonizó frente a los realistas hasta 1815, pero son revisitadas desde una óptica donde la guerra

1 Morea, Alejandro (2013) "De militares a políticos. Los oficiales del Ejército Auxiliar del Perú y la carrera de la revolución, 1816-1831" defendida en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y dirigida por la Dra. Valentina Ayrolo.

cataliza el proceso revolucionario y condiciona su devenir. El posicionarse desde la historia social le permite preguntarse por la experiencia de los actores en ese contexto que modificó sus experiencias cotidianas y que les brindó posibilidades de ascenso social o de modificar sus modos de vida. Para ello recorrió multiplicidad de fuentes primarias en pro de construir una biografía colectiva del cuerpo de oficiales, en donde reconoce al ejército como un espacio de sociabilidad que aglutinaba hombres de diferentes clases sociales y puntos geográficos.

Esta perspectiva analítica le permite brindar una mirada dialéctica entre las élites dirigentes y los grupos subalternos, al recuperar las tensiones, experiencias y expectativas de unos y otros. Presta atención tanto a los personajes como a los grupos, dilucidando entre intereses personales y aquellos de la fuerza en general, que, sin ser homogénea, en ocasiones pudo imponerse en la marcha revolucionaria. Así, aquellos tradicionalmente vistos como clientelas de los grupos dominantes son puestos bajo la lupa y recuperados en su rol.

Este recorrido por la composición del ejercito destaca que no sólo era un cuerpo armado cuantitativamente sobresaliente para el contexto y el espacio de sociabilidad más importante de la revolución, si no que era atravesado por problemáticas, como la creciente politización de las tropas, que lo hacen aún más rico. A pesar de los esfuerzos destinados a la profesionalización del cuerpo del ejército, constantemente surgían posturas desafiantes que tensionaban con la política revolucionaria, recuperadas a lo largo de todo el libro.

A modo de cierre debemos destacar que el libro de Alejandro Morea viene a contribuir a la descentralización de la historia del proceso revolucionario. Crea una espacialidad específica que le brinda una riqueza propia al análisis, al recuperar el dilema que planteaba un ejército que debía actuar como caja de resonancia de las ideas de la dirigencia revolucionaria, pero que se veía envuelto en lo que acontecía en los territorios donde se asentaba. Es este dilema lo que para el autor lo hace el ejército de la revolución, ya que no repara en destacar sus logros militares, si no en el rol central que tuvo en la construcción de la gobernabilidad del territorio y su íntima vinculación con la política del período

Manzoni, Gisela (2021) *Organizar la paz: las mujeres y las luchas contra la guerra en América Latina 1910-1936*. Grupo Editor Universitario.

Por Homero Lanzavecchia
https://orcid.org/0000-0002-0879-471X
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Universidad Nacional de La Plata
hlanzavecchia@gmail.com
La Plata, Buenos Aires, Argentina

Es ampliamente aceptado por gran parte de la historiografía que la 1ra Guerra Mundial es un mojón clave para entender el siglo XX. Este hecho novedoso para el mundo, así como la etapa que lo continuó -la entreguerras- trae consigo un cambio de paradigma no sólo político y económico sino también filosófico. Los movimientos acontecidos en aquellos procesos afectaron a la población mundial: muy pocos lugares en el planeta estuvieron ajenos a las confrontaciones y a las consecuencias que este suceso abrió (Hobsbawm, 2000).

La propuesta de Gisela Manzoni aquí reseñada busca lanzar otra mirada sobre el período 1910-1936: particularmente porque su trabajo está centrado en América del Sur y porque lxs sujetxs en lxs que se enfoca son aquellxs que se manifestaron y se organizaron en contra de la guerra y a favor de la paz. Estos movimientos, como bien destaca la autora, estuvieron -al igual que la guerra- fuertemente generizados

y tuvieron singular y destacada presencia de las mujeres.

Organizar la Paz comienza con un recorrido por los aportes previos con respecto al tema y una problematización y reflexión sobre el acceso a las fuentes en América Latina. Posteriormente, el libro se divide en 3 capítulos a través de los cuales la autora elabora un recorrido que detalla una serie de congresos desarrollados en el sur del continente y que tuvieron como eje la discusión sobre la guerra y la paz. Su recorrido mantiene un diálogo constante con bibliografía local e internacional dado ese doble cariz, también, de los eventos que analiza.

En el capítulo 1, ***Mujeres del nuevo siglo: paz y guerra en los congresos femeninos internacionales***, analiza de forma pormenorizada y comparativa las reuniones que las feministas argentinas llevaron a cabo en Buenos Aires en 1910 y 1928 para discutir sobre su rol en el binomio guerra-paz. El accionar de estas mujeres, espacielmente las de 1910, ha sido visitado cuantiosamente por la historiografía local, sin embargo, esta preocupación por lo bélico y el pacifismo no había sido notada más que de manera incipiente (Barrancos, 2016). En cuanto al evento de 1928, al trabajo del tópico con la paz la autora suma un esfuerzo de reconstrucción general, ya que este evento ha merecido mucha menor atención por parte de la historia (Barrancos, 2002).

En el capítulo 2, ***Guerra a la guerra: Anarquismo y antimilitarismo***, la autora retoma el primer evento que se realiza en América Latina en abierto repudio a la Primera Guerra Mundial, el Congreso Internacional por la Paz llevado a cabo en Brasil, en 1915, y organizado por el anarquista, otro evento poco mencionado en la vasta producción historiográfica que se ocupa de este movimiento político y social.

Finalmente, el capítulo 3, ***Proletarixs del mundo uníos: guerra al imperialismo***, analiza el Congreso Antiguerrero Latinoamericano realizado en Uruguay en 1933, organizado por el Partido Comunista en abierto repudio a la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay y la Conferencia Popular por la Paz, desarrollada en 1936, en Buenos Aires, auspiciada por las mujeres del Partido Socialista.

En el recorrido por estos congresos la autora logra construir una genealogía de los movimientos que se opusieron a la guerra y al avance del militarismo en América Latina. La elección de estos congresos también permite ver cómo, mujeres de diferente filiación política, muchas de ellas agenciadas dentro del feminismo fueron organizadoras y activas participantes de estas reuniones. Con estos eventos, Manzoni establece algunos de los entrecruzamientos y tensiones que se dieron entre lo nacional, lo internacional, el género y la clase en este periodo.

Esta propuesta reúne, compara y desglosa variados movimientos sociales (socialismo, comunismo, anarquismo y feminismo) en torno al accionar contra la guerra, sectores que suelen aglutinarse en el arco de izquierda desdibujando sus particularidades. ***Organizar la paz***, nos permite identificar cuáles fueron los posicionamientos particulares de cada uno de estos sectores, cuáles fueron las principales rispideces entre ellos y no menos importante, qué posturas y propuestas compartieron para enfrentar lo que fue y continúa siendo una de las mayores amenazas de la humanidad, la guerra.

creative commons

Este último punto es parte central del argumento que construye la autora, la preocupación que la guerra y el militarismo generaron en todos estos sectores sociales los llevó a gestar proyectos centrados en la educación de las futuras generaciones, en los que el rol de las mujeres cobró gran importancia. Según esas perspectivas, las mujeres, en tanto que madres y educadoras, como tarea derivada de su condición biológica, podían y tenían la obligación de dejar de otorgarle soldados –hijos- a la patria.

En este sentido, el libro se enmarca en un campo de investigaciones históricas de enorme recorrido y volumen de producciones que buscan rescatar el rol de la mujer en los distintos procesos históricos en los que el ojo ha estado puesto en el accionar masculino. Este mismo es el objetivo de la colección a la que pertenece este ejemplar, ***Puntos de Fuga. Historia de las Mujeres y Estudios de Género,*** una propuesta que propone nuevas miradas sobre tópicos como el género, la sexualidad, el erotismo, la cultura y la política en la historia, con un lenguaje amable para el público no especializado.

Referencias

BARRANCOS, Dora. ***Feminismos entre la paz y la guerra***. Aljaba [online]. 2016, vol.20 [citado 2022-08-20], pp.19-33. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-57042016000100004&lng=es&nrm=iso>

BARRANCOS, Dora. ***Inclusión/Exclusión. Historia con mujeres.*** Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

HOBSBAWM, Eric. ***Historia del siglo XX.*** Editorial CRÍTICA Barcelona 2000.

Juan Marchena Fernández in memoriam

Por José Mateo

Juan Marchena, fue doctor en Historia de América por la Universidad de Sevilla, profesor titular del área de América en una de sus creaciones, la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla y director del programa de doctorado en Historia Latinoamericana en esa Universidad y en las de Quito, Jaume I de Castellón en Valencia, así como colaborador en el Rudecolombia.

Los que lo conocimos reconocimos en él un profundo amor por América, sobre todo por la américa de las revoluciones, de los ejércitos y de las burguesías que sucedieron a los gobiernos coloniales. También pudimos admirar en él su inmensa capacidad de gestión. En lo personal lo conocí primero como gestor de la emblemática "Maestría en Historia Iberoamericana: tierras, hombres y dioses". Allí descubrí muchas cosas del mundo académico "marchesiano" que no eran comunes en la tradición americana.

En primer lugar, el buen humor, algo que escarcea en nuestros claustros hispanoamericanos y que colabora tanto en la desdramatización de los procesos históricos leídos por historiadores, en la comunicación de la ciencia y en la difícil tarea docente de hacer viajes mentales a un pasado lejano e inabordable en muchos aspectos.

En segundo lugar, la libertad del proceso de aprendizaje. Recuerdo cuando nos recibió allí en La Rábida en Huelva, Andalucía, y nos dijo "esta es vuestra casa, espero que no tarden mucho en darse cuenta". Se trataba de un colegio militar transformado en escuela de posgrados donde se cursaban dos maestrías (la de Derecho y la Historia) en simultáneo. Y si bien el régimen de cursado era bastante castrense en sus resultados, convivíamos allí estudiantes y alumnos con docentes de todas partes del mundo que conocíamos por sus libros, sala de informática y biblioteca abierta las 24 horas, un bar igual, un campo de futbol y libre circulación y uso de todo para todos en cualquier momento. Esto podemos llamarlo "libertad de cátedra" en el más ambicioso lenguaje "reformista".

Una selección de estudiantes de cada país de América, de España por supuesto, de Francia y de Italia fuimos los privilegiados de vivir esa experiencia. Claro, estar a siete kilómetros del lugar poblado más cercano (y esto lo podemos llamar tercer aspecto marchesiano) estimulaba el espíritu de comunidad. La sevillana, el jondo, se

creative commons

mezclaban con el ballenato, la cumbia y hasta nos dedicó una "lunita tucumana" con delicioso acento andaluz. Recuerdo que señaló la luna que caía de madrugada sobre el Río Tinto y dijo "en unas horas se estará viendo en Tafí del valle".

Y cada generación, pasadas casi tres décadas, seguimos encontrándonos en Algeciras, en Jujuy, en La Paz Bolivia, en Santiago de Chile, en Barranquilla, en Tucumán, y en tantos otros lugares.

Nos dimos el último abrazo material en Ayacucho, Perú, donde felizmente pude ver que los tiempos no lo habían cambiando y que seguíamos mirando al mundo con los mismos ojos, con las mismas expectativas y con el mismo dolor.

Los estudiantes no pasaron por su vida, sino que se quedaron en él y apoyó todos los proyectos, incluido el de esta revista.

Él no lo sabía, pero estaba en mis planes un encuentro junto al Guadalquivir que no va a poder efectuarse. Levanto la copa con un "chato" de manzanilla por Juanito, maestro, colega, amigo.

Lo recordamos en esta entrevista.

Click para ver la entrevista

NORMAS PARA LOS COLABORADORES

La revista Ejes de Economía y Sociedad se propone como una revista que ofrece artículos originales en el campo de las Ciencias Económicas y Sociales y la producción de información. Su periodicidad es semestral. Tiene como propósito aportar al debate y la circulación de la producción académica en esas áreas del conocimiento, especialmente en Argentina y priorizando los estudios regionales. Se orienta a la promoción de la producción científica y académica inédita en el ámbito contable, administrativo, jurídico, matemático, estadístico, económico y humanístico de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos, así como de autores externos.

La Revista publica artículos en español, portugués e inglés.

El primer fascículo del año comprende el período entre enero y junio. Para este número se reciben artículos hasta el 31 de julio del año anterior a la publicación. El segundo fascículo corresponde al período entre julio y diciembre. Para este número se reciben artículos hasta el 31 de enero del año de la publicación.

Tanto las reseñas, los ensayos bibliográficos, como los artículos de investigación puestos a consideración de la revista, deben contar con las siguientes normas para su presentación:

Arial, 12 puntos, interlineado sencillo, hoja tamaño A4. Se debe enviar una versión del texto en formato de Word para Windows. Los escritos deben ser enviados vía correo electrónico a: revistaejes@fceco.uner.edu.ar.

Los artículos deben tener una extensión máxima de 60.000 caracteres con espacios (20 a 25 páginas), incluyendo las notas a pie de página y la bibliografía al final del texto. Se debe agregar al comienzo un resumen en español y en inglés de una extensión máxima de 800 caracteres con espacios (10 líneas), además debe incluirse las palabras claves y el título en inglés y en español.

Las reseñas tendrán una extensión máxima aproximada de 12.000 caracteres (4 páginas).

La revista EJES de Economía y Sociedad (EjES) sigue las normas de citación de la APA 6 (American Psychological Association 6ta, edición), puede consultarlas aquí: http://normasapa.net/2017-edicion-6/.

Para la publicación de reseñas de libros, se aceptan si el texto reseñado fue publicado máximo 5 años antes de la convocatoria y debe tratarse sobre temas relacionados con la especialidad de la revista. Existiendo la posibilidad de comunicarse con el autor del libro reseñado, se le invita para que haga una respuesta o replica, no mayor a 2 o 3 páginas, esto para generar canales de discusión dentro de la revista.

Se recomienda eliminar los metadatos de autoría y la autocita para preservar el anonimato del autor dado que la publicación utiliza el régimen de evaluación "doble ciego" (blind peer review).

de **ECONOMÍA**
y **SOCIEDAD**