

**Claves conceptuales
y experiencias situadas**

SUJETES, DERECHOS Y POLÍTICAS

Coordinadoras:
Romina Cristini, Leticia Echavarri y Solana Yoma

Sujetes, derechos y políticas : claves conceptuales y experiencias situadas / Romina Cristini ... [et al.] ; Coordinación general de Romina Cristini ; Leticia Echavarrí ; Solana Yoma. - 1a ed - Córdoba : Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-33-1727-3

1. Ciencias Sociales. 2. Políticas Públicas. 3. Estado. I. Cristini, Romina II. Cristini, Romina , coord. III. Echavarrí, Leticia, coord. IV. Yoma, Solana , coord.

CDD 320

Coordinadoras: Romina Cristini; Leticia Echavarrí; Solana Yoma

La presente publicación emerge como resultado del proceso de trabajo, investigación y formación realizado en el marco del área "Políticas, administración y sus transformaciones en el campo de lo público" del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (IIFAP-FCS-UNC). En el marco de las líneas de investigación "Emergencia de nuevos sujetos de derecho, administraciones y políticas públicas inclusivas" y "Políticas sectoriales, administración pública y garantía de derechos", a partir de sus respectivos proyectos de investigación: "Transformaciones estatales, política pública y nuevos sujetos de derecho. Un estudio en base a dispositivos de participación en salud mental, niñez, género y economía social" y "Cobertura Universal de Salud (CUS): ¿un seguro que garantiza derechos? Análisis de su implementación a través del CUS-SUMAR" aprobados y subsidiados por SeCyT-UNC. Res. 411/18 (2018/2022).

ÍNDICE

(1) Puntos de partida para una construcción colectiva.	05
<i>Romina Cristini, Leticia Echavarri y Solana Yoma</i>	
Primera parte: Claves conceptuales de partida:	17
(2) Administración pública hoy: entre el mercado y la garantía de derechos.	18
<i>Iván Ase</i>	
(3) Construir administraciones y políticas públicas inclusivas: notas en clave del enfoque de derechos humanos.	42
<i>Leticia Echavarri</i>	
Segunda parte: Experiencias situadas en distintas áreas de políticas	82
Salud Mental	83
(4) Leyes de salud mental: un largo camino recorrido... y mucho por recorrer	84
<i>Solana Yoma y Jacinta Buriyovich</i>	
(5) Afectar las políticas públicas: una aproximación al enfoque de derechos en el campo de la Salud Mental desde el giro afectivo.	102
<i>María Angélica Bella y Ana Julia Crosa</i>	
Mujeres	121
(6) Mujeres que transitan por instituciones psiquiátricas: accesos y obstáculos para el ejercicio de sus derechos.	122
<i>Amparo Fornés y Macarena Herrera</i>	

(7) Reflexiones en torno a las violencias de género y sus incidencias en los procesos de salud-enfermedad	138
<i>María Agustina Diserio y Agustina Sol Kittler</i>	
Generación	151
(8) Participación de niñas y adolescentes: entre el decir y el hacer, intersticios instituyentes.	152
<i>Romina Cristini</i>	
(9) La cuestión juvenil en agenda: entre el mérito y la postergación.	171
<i>Nicolás Giménez Venezia</i>	
(10) Abordajes situados en el campo de la vejez y el envejecimiento. Las personas mayores, nuevos sujetos de derecho.	189
<i>Eugenia Chacarelli</i>	
Economía social	203
(11) Los debates en torno al trabajo y la economía social como problemas de las políticas públicas.	204
<i>Karina Tomatis</i>	
(12) De las Asociaciones de pequeños productoras al Movimiento de Trabajadoras Excluidas.	
Experiencias de participación de las mujeres en el Oeste pampeano.	233
<i>Leticia García</i>	
(13) De la "María" de la Copa, a la compañera trabajadora de la unidad Productiva.	254
<i>Catalina Musso y Natalia Bianchini</i>	
Acerca de los autores	266

(1)

Puntos de partida para una construcción colectiva

*Romina Cristini
Leticia Echavarrí
Solana Yoma*

Contextualización

La presente publicación emerge como resultado del proceso de trabajo, investigación y formación realizado en el marco del área “Políticas, administración y sus transformaciones en el campo de lo público” del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (IIFAP-FCS-UNC)¹.

¹ En el marco de las líneas de investigación “Emergencia de nuevos sujetos de derecho, administraciones y políticas públicas inclusivas” y “Políticas sectoriales, administración pública y garantía de derechos”, a partir de sus respectivos proyectos de investigación: “Transformaciones estatales, política pública y nuevos sujetos de derecho. Un estudio en base a

Particularmente, desde el proyecto de investigación “Transformaciones Estatales, Política Pública y Nuevos Sujetos de Derecho” procuramos realizar un acercamiento a los procesos transicionales, las resistencias y potencialidades, puestas en movimiento en la arena estatal ante la irrupción de una serie de nuevos sujetos² de derechos y de políticas. Referimos aquí –y sin intención de realizar una simple enumeración– a un conjunto de sujetos de derechos y de políticas que tradicionalmente habían sido situados por el Estado como “objeto de intervención”, tales como niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAyJ), las mujeres en sus diversidades, las disidencias, las personas usuarias de salud mental, los trabajadores de la economía popular, entre otras.

Partimos de considerar que, desde su constitución y en la constante búsqueda de coincidencia entre fronteras estatales y nacionales, el Estado Nación alentó la purificación de sus elementos concebidos heterogéneos. Vía un modelo jerárquico-centralizado de producción de políticas públicas, fundamentadas en presupuestos ontológicos y epistemológicos positivistas, de corte racista –pretendidamente objetivos y neutrales–, fue desplegada una pretensión de homogeneizar la población en el territorio, lo que supuso la configuración del binomio Nosotros/Otros³. Esto es, un “Nosotros Nacional” definido por un conjunto de atributos portados por sujetos categorizados como guardianes de la reproducción material y simbólica, pasibles de ser pensados y narrados legítimamente en

dispositivos de participación en salud mental, niñez, género y economía social” y “Cobertura Universal de Salud (CUS): ¿un seguro que garantiza derechos? Análisis de su implementación a través del CUS-SUMAR” aprobados y subsidiados por SeCyT-UNC. Res. 411/18 (2018/2022).

² Las compiladoras de esta publicación optamos por emplear un lenguaje inclusivo o no sexista, con el uso de la “e” en reemplazo de vocales que aludan a la colectivización masculina y a los binarismos de género. No obstante, por tratarse de una obra colectiva, se mantuvieron en cada capítulo las expresiones y usos del lenguaje elegidas por los diferentes autores.

³ Aquí conservamos la colectivización masculina en la enunciación del “Nosotros” de dicho binomio, dado que contemplaba primordialmente a personas del género masculino al tiempo que excluía a otros géneros y diversidades.

la “comunidad política imaginada” (Anderson, 1993). Al tiempo, una porción de integrantes, “Otres”, sobre quienes se intervendrá por considerarse carecen de dichos atributos (Echavarri, 2017).

A pesar de los múltiples dispositivos disciplinarios y normalizadores que le fueron impuestos, este “Otre” entabló desde siempre resistencias, construyendo nuevas narrativas y procesos de reconocimiento a una multiplicidad de mundos posibles (Fraser, 2015). El conjunto de luchas y avances producidos en prácticas y elaboraciones teóricas alternativas –impulsadas centralmente por los Nuevos Movimientos Sociales (Offe, 1992)–, cristalizaron en una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, ordenamientos nacionales, provinciales, municipales y en diversas políticas públicas.

En nuestra investigación, de entre los nuevos sujetos y sus legislaciones, políticas y organismos emergentes interesaron especialmente los que refieren al campo de las políticas de niñez, de género –de manera específica, aquellas que refieren al avance de los derechos de las mujeres– y de salud mental. También, de quienes a partir del despliegue del neoliberalismo en los territorios en la década de los 90 comenzaron a batallar su reconocimiento en términos de sujetos de derechos y de políticas de la denominada Nueva Economía Social (NES)⁴, tensando y dislocando la homogénea categoría de trabajador asalariado.

Los marcos jurídico-institucionales emergentes portaron un conjunto de nuevas pautas y principios de gestión, tales como integralidad,

⁴ El término Nueva Economía Social por el que se opta tiene por fin el logro de una uniformidad en la denominación, al adquirir los procesos y prácticas que pretendemos abordar múltiples significaciones y denominaciones. La calificación de “Nueva” pretende dar cuenta de los procesos que han emergido en nuestro país a partir aproximadamente de 1995, los cuales poseen notas diferenciales a los tradicionales modos que caracterizaron al sector cooperativo y mutual en Argentina.

transversalidad, intersectorialidad, interjurisdiccionalidad, territorialidad, configuración de dispositivos de ampliación democrática de participación y decisión. Esta nueva configuración estatal confluyó en el denominado enfoque de derechos, en un entrecruzamiento entre derechos humanos y políticas públicas (Pautassi, 2010).

Para llevar adelante nuestra investigación, abordamos al conjunto de la política pública desde tres dimensiones vinculadas entre sí: a) la *arquitectura estatal*, en tanto conjunto de leyes, procedimientos, organismos que la componen; b) lo *imaginario estatal*, entendido como el conjunto de significaciones centrales –instituidas/instituyentes– que se encuentran en circulación al interior de las mismas; c) la *correlación de distintas fuerzas* establecidas entre los diferentes actores y grupos que las portan.

En concordancia con nuestros objetivos y con nuestro posicionamiento teórico-epistemológico nos inscribimos en el paradigma interpretativo comprensivo de abordaje, bajo metodologías cualitativas, entendiendo el carácter histórico y contingente del mundo social, que supone que el conocimiento está orientado a la comprensión del mundo de la vida de los sujetos de investigación en un proceso de doble hermenéutica (Vasilachis de Gialdino, 2008). Así, la construcción del conocimiento se concibe como cooperativa entre sujetos y emerge de la puesta en juego y circulación de saberes diversos.

En este marco, una de las estrategias de indagación consistió en la generación de un espacio de formación y reflexión colectiva en conjunto con organizaciones sociales, que se formalizó en el curso de posgrado “Transformaciones estatales, política pública y nuevos sujetos de derechos. Abordajes situados en los campos de salud

mental, niñez, género y economía social”⁵.

El Curso de Posgrado supuso un intento de comprensión de las transformaciones que para el Estado, la administración y la política pública implica el alejamiento del ya aludido modelo jerárquico-centralizado de producción de políticas, particularmente, en el marco de las características que asumen las reconfiguraciones que se encuentran operando en los contextos actuales.

A tales fines, se propuso una estructura de dos instancias de trabajo. Una primera destinada a la exposición de desarrollos conceptuales más generales sobre el Estado, administración y política pública. La segunda, pretendió establecer un espacio de reflexión y diálogo que combine los elementos teóricos desarrollados en la primera instancia con experiencias investigativas situadas en los campos de salud mental, niñez, género y Nueva Economía Social, junto a experiencias de diversas organizaciones sociales⁶.

Como uno de los resultados del proceso de formación llevado adelante, se elaboraron los trabajos que hoy forman parte de esta publicación.

Los capítulos

El libro se compone de 13 capítulos, elaborados por un total de 17 autores que participaron en calidad de docentes y estudiantes del referido curso de posgrado. En la primera parte, titulada “Claves

⁵ Curso de posgrado realizado en el marco del convenio entre la Asociación de Docentes e Investigadores Universitarios de Córdoba (ADIUC) y la FCS-UNC, desde el 23 de agosto al 25 de octubre de 2019 con una duración de 40 horas. Resolución HCD-FCS N° 381/2019.

⁶ Participaron de esta instancia: la asociación “Confluir: usarixs en acción por el derecho a la salud mental”; el Consejo Participativo Estudiantil de la ciudad de Río Ceballos; la Red de Centros de estudiantes de Sierras Chicas; la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP); y mujeres del proyecto Voces de Mujeres Diversas por Ciudades Seguras, Inclusivas y Sostenibles, implementado por CISCASA - Ciudades Feministas.

conceptuales de partida”, encontraremos los textos de Iván Ase y Leticia Echavarri. En su artículo *“Administración pública hoy: entre el mercado y la garantía de derechos”*, Iván Ase introducirá algunas discusiones respecto de las propuestas de reforma o modernización de la administración pública, que abrevan en la actualidad en dos núcleos de debates conceptuales y políticos, los cuales oscilan entre una administración pública al servicio de las necesidades del mercado (en la propuesta de la Nueva Gerencia Pública, asociada al discurso neoliberal) o una administración pública al servicio de la garantía de los derechos de las personas.

Continuando con estas discusiones, en *“Construir administraciones y políticas públicas inclusivas: notas en clave del enfoque de derechos humanos”*, Leticia Echavarri se referirá a las transformaciones suscitadas en el campo de la administración y la política pública de nuestro país producto del proceso de reconocimiento de nuevos sujetos de derechos iniciado en el año 2005. Allí, el reconocimiento jurídico–institucional de las mujeres y disidencias, de las niñeces y juventudes, de las personas usuarias de salud mental y con discapacidades, de los trabajadores de la economía popular, llevarán a la autora a preguntarse ¿Qué supone para la administración y la política pública gestionar en la diversidad e inclusión? ¿Qué lógicas se encuentran en disputa? ¿Qué nuevo fabricar/hacer para instituir el enfoque de los derechos humanos en la política pública? ¿Qué principales desafíos enfrenta la construcción de una administración pública que gestione en clave del enfoque de derechos?

La segunda parte del libro intentará abordar algunos de dichos interrogantes a partir de una serie de experiencias situadas en diversas áreas de políticas que incorporan –de distintos modos– a tales sujetos de derechos.

En materia de **salud mental**, Solana Yoma y Jacinta Burijovich

nos convidan su artículo *“Leyes de salud mental: un largo camino recorrido... y mucho por recorrer”*, en el que realizan un repaso por las transformaciones a nivel normativo instauradas por las leyes de salud mental a nivel nacional (Ley N° 26.657) y de la provincia de Córdoba (Ley N° 9.848), para luego aludir a una serie de falencias vinculadas a su implementación, las cuales dan cuenta de la persistencia de un modelo biomédico manicomial que contraría la garantía de los derechos de las personas usuarias.

Por su parte, María Angélica Bella y Ana Julia Crosa, en su trabajo *“Afectar las políticas públicas: una aproximación al enfoque de derechos en el campo de la salud mental desde el giro afectivo”* reflexionan acerca de las dificultades para la plena implementación de la Ley Nacional de Salud Mental y proponen abordar la dimensión emotiva de estas políticas desde la perspectiva del giro afectivo. Para ello, se remiten a un ensayo fotográfico denominado *“La vida después”* de Isis Milanese que retrata una experiencia de sustitución de dispositivos manicomiales y la vida en viviendas asistidas de diversas personas que pasaron por internaciones psiquiátricas prolongadas.

En las intersecciones entre género y salud mental, encontraremos las producciones de Amparo Fornés, Macarena Herrera, Agustina Diserio y Agustina Kittler, quienes focalizan en las problemáticas que padecen las **mujeres** en tales áreas de políticas. En el artículo *“Mujeres que transitan por instituciones psiquiátricas: accesos y obstáculos para el ejercicio de sus derechos”*, Fornés y Herrera retoman una serie de convenciones, leyes, investigaciones y experiencias para aproximarse a la comprensión de la problemática de las mujeres internadas en instituciones psiquiátricas. A partir de allí, reflexionan acerca de los desafíos para potenciar el acceso a derechos de las usuarias, a través de la recuperación de sus propias voces y relatos.

De manera complementaria, y en materia de violencias contra las mujeres, Diserio y Kittler aportan su trabajo *“Mujeres y derechos: Una mirada a la situación laboral de las trabajadoras del Polo Integral de la Mujer”*, en el que postulan al género como un determinante social de la salud y a la violencia de género como un hecho de gravedad que obstaculiza el ejercicio de los derechos humanos. Desde ese plano, proponen una articulación teórica que vincula a la violencia de género con los procesos de salud-enfermedad-cuidados y retoman el caso del Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia para analizar la intersección de tales categorías en las políticas públicas de atención a las violencias en la provincia de Córdoba.

Entre les nueve sujetos de derechos que irrumpieron en la escena política, institucional y normativa de nuestro país, se encuentran también las niñeces y adolescencias, las juventudes y las personas mayores, que en esta publicación incluiremos en el apartado titulado **generación**. En el artículo *“Participación de niñas y adolescentes: entre el decir y el hacer, intersticios instituyentes”*, Romina Cristini reflexionará sobre las transformaciones emergentes en el magma de significaciones sociales en torno a la niñez-adolescencia producto del reconocimiento de les niñas y adolescentes como sujetos de derechos y de políticas. La autora hará eje, por un lado, en el modo en el que estos cambios se reflejaron en el decir estatal en Argentina y, por el otro, en algunas claves conceptuales orientadas a pensar sobre los modos de hacer que se pusieron en juego en procesos participativos configurados desde el Estado y en los que les niñas y adolescentes fueron convocades. Como corolario, propondrá que es en las tramas y tensiones entre el decir y el hacer donde se configuran los intersticios que posibilitan la emergencia de nuevos instituyentes.

Seguidamente, y en el marco de los estudios sobre las juventudes, se inscribe el trabajo *“La cuestión juvenil en agenda: entre el mérito*

y la *postergación*”, en el que Nicolás Giménez Venezia buscará reconstruir los estereotipos de discursos vinculados a la construcción social de las juventudes a partir del análisis de representaciones sociales de efectores de una política de empleo dirigida a jóvenes, con la intención de aportar algunas consideraciones para revisar tales políticas.

Junto a esta serie de producciones vinculadas a la categoría “generación”, se encuentra también el texto de Eugenia Chacarelli, titulado *“Abordajes situados en el campo de la vejez y el envejecimiento. Las personas mayores, nuevos sujetos de derecho”* en el que la autora reflexionará sobre el lugar que asumen las vejezes en la comunidad política imaginada argentina, luego de la reciente sanción de la Convención Interamericana de Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015), que fuera aprobada por nuestro país mediante la Ley Nacional N° 27.360/2017. Fruto de este análisis, Chacarelli enfatizará en la persistencia de desigualdades que sitúan a las personas mayores en una posición subordinada, al ser consideradas como personas descartables e improductivas, con apenas incipientes espacios de participación en políticas públicas.

Dentro del conjunto de leyes y políticas que avanzaron en el reconocimiento de derechos de estos diversos colectivos, se encuentran, además, aquellas orientadas a la reproducción de los sectores sociales que conforman prácticas económicas autogestionadas, lo cual supuso introducir a la **economía social** en la agenda de las políticas públicas de Argentina. En ese plano de análisis, se articulan los trabajos de Karina Tomatis, Leticia García, Catalina Musso y Natalia Bianchini.

En primer lugar, con su artículo *“Los debates en torno al trabajo y la economía social como problemas de las políticas públicas”*,

Karina Tomatis se propondrá identificar los trazos principales de las políticas de economía social a nivel nacional en Argentina. Para ello, aportará una caracterización del contexto económico-social, poniendo en relevancia las transformaciones en el mundo del trabajo que dieron lugar al surgimiento de iniciativas asociativas y autogestionadas. Luego, mediante un recorrido de antecedentes conceptuales, introducirá una serie de aportes y críticas en torno al concepto de informalidad, con el objeto de enriquecer las lecturas posibles sobre la relación entre el Estado y la economía social, solidaria y popular.

En las intersecciones entre género y economía social, se ubica –por un lado– el trabajo de Leticia García, quien procurará identificar los impactos y los obstáculos que tuvo el Programa Social Agropecuario (PSA) en las experiencias asociativas de las mujeres de dos localidades de La Pampa, así como su paso a otro espacio de participación y representación cooperativo del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). Mediante su artículo *“De las Asociaciones de pequeñxs productorxs (PSA) al Movimiento de Trabajadorxs Excluidos. Experiencias de participación de las mujeres en el Oeste pampeano”*, la autora hará eje en el lugar de reconocimiento de las mujeres crianceras por parte del Programa, de los agentes que llevaron adelante las acciones del programa en territorio, de las unidades familiares y de las propias mujeres que lideraron y lideran los grupos de pequeños productores y productoras.

Por otro lado, en el texto *“De la ‘María’ de la Copa, a la compañera trabajadora de la unidad productiva”*, Catalina Musso y Natalia Bianchini buscarán reflexionar en torno a la constitución y reconocimiento social de las mujeres y disidencias como sujetas políticas y trabajadoras de la economía popular a partir de la sanción de la Ley de Emergencia Pública N° 27.345, destinada

al reconocimiento económico del trabajo comunitario. A lo largo del artículo, las autoras abordarán el rol del Estado en este reconocimiento así como el lugar que ocupan al respecto los procesos colectivos, nucleados (o no) en organizaciones sociales. A modo de cierre, proponen algunas reflexiones para superar los discursos conservadores instalados en el Estado y la sociedad.

En suma, esta publicación pretende constituirse en un insumo para reflexionar sobre las transformaciones que supone al Estado, la administración y la política pública el acontecimiento que se produce al momento en que aquellos situados como “objeto de intervención” se posicionan en términos de “sujetos de derechos y políticas”. Allí se despliegan múltiples, aunque aún frágiles, procesos disruptivos a nivel de la arquitectura estatal, de los imaginarios que lo circulan y de las correlaciones de fuerza existentes. Bajo lo expuesto, las presentes páginas solo intentan ser un aporte a un conjunto de interrogantes que se abren, nos orientan y siguen interpelando: ¿Qué transformaciones y cuáles resistencias se ponen en movimiento en el decir y fabricar estatal ante la irrupción de la diversidad del Otre, ahora erigido en sujeto de derechos y de políticas? ¿Es que la política estatal tradicional, instrumento de dominación/supresión/clausura de los Otres, hoy recupera una dimensión emancipatoria? ¿Cuáles son los límites y potencias de estos procesos instituyentes que interpelan el decir y fabricar de la política estatal usual instituida? ¿Cuáles son los principales núcleos de significación que se encuentran en disputa?

Antes de culminar este apartado introductorio, quisiéramos agradecer a todas las personas, organizaciones e instituciones que con su aporte contribuyeron a que esta obra fuera posible, en particular al Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública; a la Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UNC); a la Secretaría de Ciencia y Técnica (SeCyT-UNC); a la Asociación de Docentes e

Investigadores Universitarios de Córdoba (ADIUC); a los docentes, estudiantes y organizaciones que participaron del curso de posgrado y a los autores aquí reunidos, puesto que son sus reflexiones las que nutren esta valiosa construcción colectiva.

Referencias bibliográficas

- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Echavarrí, L. (2017). *Estado, Nuevos Sujetxs de Derechos y Contextos: ¿Qué transformaciones en el decir y fabricar de las políticas públicas? Estudio en base a una selección de experiencias en el campo de la política pública de Niñez, Nueva Economía Social y avance de los Derechos de las Mujeres*. Tesis Doctoral. Doctorado en Administración y Política Pública. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales – UNC.
- Fraser, N. (2015). *Fortunas del feminismo*. Madrid: IAEN - Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Offe, C. (1992). Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional. En: *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Sistema.
- Pautassi L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En: Abramovich V. y Pautassi L. (organizadores). *La medición de derechos en las políticas sociales* (pp. 1–87). Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Vasilachis De Gialdino, I. (2008). Los fundamentos epistemológicos de la investigación cualitativa. En Cohen y Piovani (comp.) *La metodología de la investigación en debate*. Buenos Aires: Eudeba.



Primera parte

CLAVES
CONCEPTUALES
DE PARTIDA

(2)

Administración pública hoy:

Entre el mercado y la garantía de derechos

Iván Ase

Introducción

El propósito de este encuentro es introducirlos en algunas discusiones que se están dando hoy en el campo de la administración pública, en torno a lo que se llaman procesos de reforma del Estado o modernización de la administración pública o de reforma de la administración pública. Cuestión sobre la que venimos escuchando desde hace mucho tiempo, con distintos énfasis, pero que uno podría decir está vinculado a un largo proceso, tanto en el mundo en general, como en países como el nuestro en particular, de un cierto cuestionamiento al accionar del Estado, a la

administración pública en particular, en relación a sus ineficacias, a su incapacidad de cumplir los objetivos que se propone, su lentitud, su poca transparencia, la débil lógica de asignación de recursos en función del criterio de ciudadanía, distintos argumentos que de alguna manera han venido poniendo en discusión el sentido de la administración pública. En este contexto se instala un debate sobre qué hacer con la administración pública.

El mencionado debate está atravesado por diversas posiciones, pero tal vez –siendo un poco simplificadoros de la discusión– podríamos afirmar que, como señala el título de esta presentación, los intercambios conceptuales y políticos oscilan entre una administración pública al servicio del mercado, una administración pública al servicio de las necesidades del mercado, o una administración pública al servicio de la garantía de derechos, de una sociedad de derechos.

A la presentación la vamos a dividir en diferentes momentos. En primer lugar, realizaremos algunas consideraciones sobre cómo nace el campo de la administración pública como campo teórico, como campo de interés intelectual, cómo va construyendo cierta autonomía en relación a los temas tradicionales de la ciencia política. Luego intentaremos hacer alguna distinción de conceptos: qué es Estado, qué es administración pública, qué es burocracia, conceptos todos que muchas veces se usan indistintamente, como si fueran equivalentes. En un tercer momento, nos vamos a centrar en tratar de entender la lógica burocrática de funcionamiento del Estado, de la administración pública, qué es la burocracia, cuáles son las características principales de una organización burocrática, cuál es la lógica con la que se supone debe funcionar una organización con estas características, cuáles son los problemas que tienen este tipo de organizaciones y a partir de ahí algunas ideas en relación a cómo reformar la burocracia, cómo reformar la

administración pública. En este punto dijimos que existen diversas miradas o propuestas. Nosotros aquí vamos a presentar aquella que es, quizás, la más *promercado* y que está asociada al discurso neoliberal, denominada Nueva Gerencia Pública. Esto permitirá avanzar en otro encuentro con la perspectiva de derechos humanos en el campo de la administración y la gestión pública.

La Administración Pública como campo de conocimiento

El campo de la administración pública, en tanto campo de estudio y de investigación científica autónoma nace a principios del Siglo XX. Muchos autores consideran que el padre del campo fue Woodrow Wilson, politólogo y expresidente de los Estados Unidos, quien planteó la necesidad de enfocar la investigación académica en la actividad administrativa del Estado.

Hay que decir, en este punto, que tradicionalmente la ciencia política había centrado sus estudios en torno a las instituciones políticas, los sistemas de representación de partidos, las instituciones de gobierno. El campo de la administración pública, había sido un campo históricamente dejado de lado, subestimado por la ciencia política debido a su carácter técnico e instrumental. El análisis de lo que la administración pública hace concretamente para cumplir con sus objetivos y tareas había sido un campo que no lograba despertar demasiado interés en el mundo de los politólogos.

Fuerecién Wilson, a principios del Siglo XX, quien plantea la necesidad de estudiar, analizar e investigar ese territorio, de entender cuál es la lógica con la que funciona la administración pública, cuál es su racionalidad, qué debía hacerse para que las cosas sucedan en la administración pública o, por el contrario, cuáles son los factores

que inciden en los déficits de funcionamiento de la misma, con el propósito de construir conocimiento científico en torno a dicho campo.

Wilson lo expresa de la siguiente manera: “El actual movimiento llamado reforma, debe entender sus esfuerzos para mejorar no solo el personal sino también la organización, los métodos de nuestra oficinas de gobierno, el objeto del estudio administrativo de descubrir primero lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien. Y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas, con la mayor eficiencia posible y con el menos costo posible de dinero y energía, es por esto que debe haber una ciencia de la administración”.

Hay que señalar aquí que, en este mismo momento, paralelamente, estaba naciendo la Teoría General de la Administración, con las mismas preocupaciones que tenían los incipientes estudios sobre la administración pública, pero en relación a las organizaciones privadas con fines de lucro. Así, aparecen los estudios de Taylor y Fayol sobre las organizaciones privadas.

Existía un consenso de época que atravesaba tanto al mundo de las organizaciones públicas como al de las organizaciones privadas. La administración debía ser un campo de producción de conocimientos científicos. No alcanzaba ya con el conocimiento de sentido común, meramente empírico o el que se trasmitía a través de la tradición oral. La gestión de las organizaciones no podía depender de habilidades individuales o de la buena voluntad de quienes se ocupan de ello. Debe haber un conocimiento científico que le dé fundamentos a una gestión organizacional eficiente y eficaz, y es lo que justifica el nacimiento de este nuevo campo de conocimiento.

Llegados a este punto, deberíamos avanzar en cómo definían la administración pública los autores fundadores del campo. Wilson es muy claro en este sentido: “Lo que hay que estudiar es la parte

evidente del gobierno, el gobierno en acción, es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno”. Por lo tanto, ¿qué es la administración pública? Es la parte visible del Estado. ¿Cuál es la parte visible del Estado? Sus organizaciones, sus normativas, sus reglas, su personal, sus recursos materiales. Estas son las cuestiones que despertaron el interés de Wilson y que, aún hoy, mantienen vivo el interés en este campo. Las preguntas que se hacía Wilson son parecidas a las actuales: ¿Por qué las cosas que funcionan en el Estado funcionan de esa manera?, ¿qué habría que hacer para que sucedan de mejor manera?, ¿cómo hacer por ejemplo para garantizar derechos con los recursos disponibles?, ¿cómo hacer para evitar los despilfarros?

En este punto, se hace necesario diferenciar el concepto de Estado del de administración pública. Se puede afirmar que el concepto de Estado tiene un mayor nivel de abstracción, un mayor alcance. Si tomamos una clásica definición de Estado de Guillermo O’Donnell podríamos decir que “el Estado es un conjunto de relaciones que establecen cierto orden y lo respalda con la garantía coactiva centralizada en un territorio dado. El Estado tendría tres dimensiones: la dimensión institucional (aquí podríamos decir la administración pública), la dimensión legal, y la dimensión simbólica”. Es decir, el Estado es mucho más que la administración pública. Nosotros cuando hablamos de administración pública podríamos decir que solo estamos hablando del aparato administrativo del Estado, del aparato organizacional, de una dimensión del Estado o, como decía Wilson, la parte visible de este: sus organizaciones, su personal, sus normativas.

Una discusión importante que atraviesa este campo refiere a su estatus científico: ¿ciencia o campo de conocimiento científico? En este sentido, entendemos que la administración pública es un campo de conocimientos e investigación donde confluyen una

enorme cantidad de disciplinas. Uno podría decir, el campo de la administración pública no tiene un dueño, es decir, no hay una disciplina que sea la dueña del estudio de la administración pública, es un campo interdisciplinario, al cual aportan sus conocimientos, las Ciencias Políticas, el Derecho, la Economía, la Antropología, la Sociología, la Psicología, la Estadística, entre otras. Es decir hay una enorme cantidad de disciplinas que aportan a la mejor comprensión de este objeto de estudio particular que tiene el campo: el aparato administrativo del estado. De todas maneras, uno podría decir que este campo de estudios se apoya sobre tres pilares principales: la teoría política, el derecho administrativo y la teoría general de la administración. Son tres pilares sobre los que pivotea centralmente el campo de la administración pública pero alrededor de eso hay aportes de una multiplicidad de territorios científicos.

Si tomamos, desde el punto de vista epistemológico, un concepto convencional de la ciencia: una teoría, un método y un objeto propio; la definición del conocimiento sobre la administración pública como una ciencia autónoma se vuelve debatible. Esto es así porque el campo tiene un objeto propio, pero la teoría y sus métodos, en general, provienen de distintos campos de conocimiento. Difícilmente uno podría afirmar que hay una teoría específicamente de la administración pública que le da entidad como ciencia particular y un método que es exclusivo a la administración pública. Ese debate epistemológico, es el que a uno lo hace pensar a la administración pública como un campo de conocimiento científico más que como una ciencia en sentido convencional.

Ahora bien, a lo largo de su historia, al interior del campo se han producido debates que tienen el carácter de “pendulares”. Siendo, tal vez, excesivamente esquemático, en estos cien años de historia se podría afirmar que han existido dos debates fundamentales.

Un primer debate está centrado en la relación entre organización pública y privada. ¿Es lo mismo teorizar o pensar una administración o una organización privada que una organización pública? La teoría que nos sirve para entender las empresas privadas con fines de lucro, ¿es una teoría que se puede trasladar al campo de lo público para entender lo que pasa en las organizaciones públicas? ¿O son dos campos absolutamente diferentes y por lo cual se debe construir conocimientos y saberes absolutamente independientes?

Como hemos afirmado antes, el campo de la administración pública nace con Wilson, quien ya entonces insistía en la necesidad de construir conocimientos “para que el estado no sea tan poco empresarial”. ¿Qué estaba pensando Wilson en esa época? Que había que utilizar los conocimientos que estaba construyendo Taylor, en el terreno de las organizaciones privadas, para pensar la administración pública. Es decir, pensaba que no debía haber muchas diferencias entre administrar una empresa privada que administrar una organización estatal.

A lo largo de los años, ese debate fue moviéndose desde esa posición, a la que podríamos llamar “clásica”, hacia otra en sentido contrario (reconocen enormes diferencias entre organizaciones públicas y privadas) en el contexto de surgimiento del Estado de Bienestar Keynesiano y la Teoría de las Políticas Públicas (década de los cincuenta del Siglo XX). A partir de la década de los noventa del siglo pasado, en pleno auge de ideas neoliberales y del pensamiento económico clásico, el péndulo vuelve a moverse en el sentido de las ideas “wilsonianas”, de nuevo aparece la equiparación entre público y privado.

La segunda discusión a las que hacíamos referencia gira en torno a la relación política-administración. ¿Se puede pensar la administración pública con instancias absolutamente separadas?

¿La política por un lado y la administración por otro? ¿Se puede pensar la administración pública sin política?

El pensamiento clásico suponía que en el Estado hay instituciones de gobierno donde se “hace” política y existe la administración pública como el ámbito donde se implementan técnicamente las decisiones políticas. Esa idea, que es una idea propia del pensamiento clásico, que podemos encontrar en Max Weber también, presupone que se puede separar política de administración. Que la política está en un lugar y la administración en otro.

Este debate también es un debate pendular. El pensamiento “clásico” en administración pública arranca presuponiendo esto. Tanto Wilson como Weber, pensaban que era posible separar en instancias absolutamente autónomas la política de la administración. Hay ámbitos en donde los políticos toman decisiones y, por otro lado, hay ámbitos en donde los funcionarios o burócratas se tienen que limitar a implementar técnicamente la voluntad política que se construye en otro lugar.

Casi en simultáneo con el primer debate señalado, esta posición también se movió en la década del cincuenta del siglo pasado hacia una posición contraria. Se pasó a sostener que la administración pública y el Estado son el lugar de la política por excelencia, de la política en el sentido amplio del término, la política en el sentido de disputa por el poder, disputa ideológica, disputa entre valores, entre cosmovisiones diferentes del mundo, por lo que no puede pensarse la administración pública como un espacio técnico, aislado de la política, donde los burócratas o los técnicos se limitan a tomar decisiones neutrales.

Se postula, entonces, que política y administración son inescindibles. Que cuando uno analiza la administración pública tiene que analizar a la administración pública como un espacio tecno-político. Donde

hay una dimensión técnica administrativa, pero hay, también, una dimensión política que se entrecruzan permanentemente.

Ahora bien, con el auge de las ideas neoliberales, el debate se movió nuevamente hacia el lado de las ideas clásicas, y otra vez aparece la idea de que política y administración pueden ser pensadas de manera independiente, autónoma, e inclusive, el discurso reformista de la Nueva Gestión Pública le agrega, lisa y llanamente, una connotación antipolítica a la cuestión. La política, aquí, es sinónimo de despilfarro, irracionalidad, corrupción, poca transparencia, discrecionalidad, es decir, la política es la culpable de que los procesos técnicos no funcionen. Entonces, para recuperar la eficacia de las decisiones técnicas dentro del Estado hay que sacar a la política, avanzar hacia el ideal de un gobierno de tecnócratas que se limitan a aplicar sus conocimientos técnicos sin evaluaciones o consideraciones políticas. Hoy, la Nueva Gestión Pública, es una corriente que ha llevado la discusión a ese punto.

Por lo dicho hasta aquí, se hace evidente que los dos debates señalados han corrido de manera sincrónica. Y esto tiene una lógica conceptual: entender que, tanto la administración pública como la privada son equivalentes, es lo que permite sostener la idea de que es posible separar política de administración. Por lo tanto, como la administración se trata de una actividad puramente técnica, puedo tomar herramientas de cualquier campo (público o privado) ya que no reconozco ninguna especificidad en un campo o en el otro. Ahora bien, cuando yo estoy pensando que la especificidad de la administración pública es la política, ya no puedo postular el uso acrítico de herramientas del campo de lo privado en la administración pública.

En relación al debate anterior sobre la relación política y administración, es necesario puntualizar los riesgos que se corren

en la gestión pública si no hacemos el esfuerzo de articular ambas dimensiones. ¿Por qué razón? Porque quienes se paran en la posición neoliberal gerencialista, pensando que la política y la administración son dos instancias independientes, corren el riesgo de terminar en una suerte de posición tecnocrática a la hora de pensar la administración pública.

¿Cuál es el otro riesgo? Sobrevalorar la importancia de la política dentro de la administración pública, desconociendo las restricciones técnicas que tiene la gestión pública. Lo que importa en esta posición es la voluntad política, la acumulación de poder organizacional como garantía de éxito asegurado en la gestión. Se termina, así, en una posición voluntarista, en la cual se supone que la acumulación de poder puede reemplazar a la solvencia técnica; es decir, se tiene poder pero sin ideas, debido a que se ha subestimado la dimensión técnica de la gestión estatal. Es por todo esto, en síntesis, que insistimos en pensar la gestión pública, tal como lo señaló Carlos Matus en sus escritos, como el ámbito de la tecno-política. Planteo que nos permitirá dejar de pensar los éxitos o fracasos en la gestión pública imputándolos, exclusivamente, a la ausencia o presencia de voluntad política. Condición siempre necesaria pero no excluyente a la hora de evaluar los resultados en el campo de la administración pública. Y en donde esa evaluación tiene como supuesto una determinada concepción de Estado que ilumina la idea de éxito o fracaso: ¿Qué Estado? ¿Para qué tipo de sociedad? ¿Con cuáles funciones? ¿Con qué objetivos? Como afirmamos al inicio de la presentación: no es lo mismo una administración estatal al servicio del funcionamiento libre del mercado que una que tiene como propósito la garantía universal de derechos y la construcción de ciudadanía.

Administración y Burocracia

Introducimos en el estudio de la burocracia estatal inevitablemente nos obliga a realizar un acercamiento al pensamiento de Max Weber. Autor que teorizó sobre las características de las organizaciones de tipo burocráticas, entendiéndolas como la forma que adquiere la administración pública en el marco del moderno Estado de Derecho.

Los estudios “weberianos” sobre la burocracia son una derivación de su interés por el estudio de las estructuras de dominación política, las cuales fueron el verdadero foco de sus escritos. En particular, el estudio de las estructuras de dominación legítimas con aparato administrativo.

De manera muy introductoria, se puede decir que las estructuras de dominación son legítimas cuando existen un conjunto de ideas, valores y representaciones compartidas por una comunidad política que le otorgan consenso o consentimiento a dicha estructura. Para Weber el consentimiento es lo que otorga legitimidad a la dominación. Así quienes ejercen la dominación política se sienten con el derecho a hacerlo, y quienes son objeto de la misma aceptan “naturalmente” su obligación de obedecer.

Pero, además, una estructura de dominación de esas características requiere de un aparato administrativo. ¿Por qué? Porque estamos hablando de estructuras de dominación de gran extensión territorial donde quien ejerce el poder no tiene capacidad de ejercerlo de manera directa en todo un territorio. Necesita de un aparato que intermedie y ejecute la dominación.

Entonces, su interés estaba centrado en las estructuras de dominación legítimas con aparato administrativo, a las cuales, a su vez, clasifica en tres tipos: carismática, tradicional y racional legal.

En la carismática el ejercicio del poder está asentado en las cualidades, características o atributos personales de un líder político: el carisma. Son esas características las que legitiman o justifican el ejercicio del poder.

En las estructuras de dominación tradicionales la dominación está asentada en la tradición. Las cuales se transmiten de generación en generación y establecen que en determinado momento algunos miembros de la comunidad política están en condiciones de ejercer el poder político. ¿Por qué razón se está dispuesto a aceptar el ejercicio del poder? Porque esas personas ejercen el poder en el cumplimiento de las tradiciones que todos aceptan y otorgan legitimidad.

Finalmente, aparecen las estructuras de dominación racional legal cuya legitimidad está asentada en el cumplimiento de la ley. Pierre Rosanvallon cuando describe al Estado de Derecho Moderno afirma que este es producto de un proceso de despersonalización en el ejercicio del poder, lo que implicaría un “gobierno sin cabeza”. Es decir, el gobierno de la ley. Quien gobierna lo hace en nombre de la ley, en representación de la ley. Se acepta obedecer al gobernante en la medida que él representa un orden legal consensuado.

Ahora bien, ¿por qué en las sociedades modernas se acepta a la ley como la instancia justificadora del ejercicio del poder? Weber hace mención en este punto a lo que él define como procesos de racionalización. Es decir, el mecanismo a través del cual el pensamiento científico va atravesando la cultura de las sociedades modernas y se va generando lo que este autor define como el proceso de desencantamiento del mundo. Las sociedades van reemplazando una cosmovisión sobrenatural, mágica o religiosa para pensar y explicar el mundo por otra absolutamente dominada por el pensamiento científico racional. Y en este proceso de racionalización

del mundo, la ley se convierte en la expresión más acabada en términos de la relación medio – fines de ese pensamiento científico. Así, podría sostenerse que las estructuras de dominación racional legal son hijas de este proceso de racionalización. Convalidamos nuestro sometimiento a la ley porque, de alguna manera, cuando la ley nos ordena algo no los está ordenando la ciencia. El respaldo de la ley es el conocimiento legal y científico.

En este sentido, la burocracia también es producto de este proceso de racionalización. No es más que el aparato administrativo de una estructura de dominación racional legal. Es decir, es un tipo de aparato administrativo en donde la dominación política se ejerce en cumplimiento de un orden legal establecido, de un orden procedimental preestablecido.

Burocracia no es sinónimo de administración pública. La burocracia se podría decir es la administración pública del Estado de Derecho Moderno. En la historia de nuestra civilización han existido administraciones públicas no burocráticas. Durante la vigencia de los Estados Absolutistas, por ejemplo, las administraciones públicas funcionaban con lógicas patrimonialistas o feudales no burocráticas. Pero además, en la actualidad, la crítica a la burocracia moderna, nos propone pensar administraciones públicas posburocráticas, de tipo gerencialistas.

Llegados a este punto, debe señalarse también que, la aparición de la burocracia no está solo asociada a los procesos de racionalización del mundo moderno sino también a la consolidación del capitalismo como modelo de acumulación y producción de riquezas.

En este sentido, Max Weber sostiene que, a partir de los Siglos XVII y XVIII, el proceso de acumulación del capital empieza a requerir del Estado y la administración pública algo que los Estados Monárquicos con su estilo de gestión discrecional, apoyado en

lógicas feudales y/o patrimonialistas, no estaban en condiciones de darle: previsibilidad.

El capital para sostener el proceso de acumulación necesita de un Estado y una administración pública previsible, calculable, medible. Es decir, la administración pública burocrática es funcional a la necesidad de achicar los márgenes de discrecionalidad en el ejercicio del poder. La burocracia le pone límites al ejercicio del poder en la medida en que lo encorseta en un marco legal preexistente. Aparece aquí el concepto “weberiano” de seguridad jurídica. La burocracia garantiza la continuidad de los actos jurídicos del estado, otorgándoles estabilidad y una perspectiva de largo plazo. Es así que existe una evidente funcionalidad entre aparato administrativo de tipo burocrático y economía capitalista.

La pregunta que deberíamos responder a continuación hace referencia a ¿cuáles son las características de una organización burocrática? Entendiendo la organización burocrática en términos del tipo ideal “weberiano” de burocracia.

Este tipo ideal burocrático tiene las características siguientes:

- La lógica procedimental que da prioridad, en el accionar burocrático, al cumplimiento de las normas y que constituye su principal obligación. La eficacia está subordinada a la lógica legal.
- Una organización burocrática es una organización jerárquica, tiene niveles de responsabilidad crecientes de abajo hacia arriba. En general, el mayor poder de decisión está concentrado en la cúspide de la organización burocrática.
- La organización piramidal se caracteriza por la división del trabajo y el principio de especialización como modos de distribución de las tareas.

- Es una estructura por donde bajan órdenes y suben informes, siendo la palabra escrita el vehículo prioritario para hacerlo mediante expedientes, resoluciones, normativas, etc.
- El secreto en el trámite de los asuntos públicos es otra característica propia de este tipo de organizaciones.
- El principio de neutralidad es el que rige la relación entre políticos y burócratas dentro de la administración pública. Para Weber el político es quien tiene la legitimidad para tomar decisiones mientras que el burócrata debe limitarse a ejecutar las mismas sin hacer ningún tipo de objeción o diferenciación en base a la orientación política de quien decide. El burócrata debe mantenerse en posición de neutralidad en relación a quien circunstancialmente ocupa el poder político. Aquí es posible observar que para Weber debía existir una estricta separación entre política y administración.
- El principio de universalidad e impersonalidad es el que regula la relación entre burócratas y ciudadanos. El mismo postula que los servicios que ofrece una organización burocrática tienen que ser iguales para todos sin ningún tipo de discriminación. Este principio limitaría los niveles de discrecionalidad en el accionar burocrático y evitaría los comportamientos clientelares, el amiguismo o el favoritismo.
- La cultura meritocrática impregna a las organizaciones burocráticas. Es decir que, tanto el ingreso como los ascensos en la administración pública, tienen que ser en función del principio del mérito. En el caso del ingreso, el concurso público garantiza la igualdad de oportunidades para entrar a la administración pública.
- La antigüedad en el cargo es otro criterio fundamental a tener en cuenta en la carrera administrativa de un burócrata, ya que regula los ascensos en la estructura piramidal.

- La estabilidad en el cargo impide el despido de los burócratas de manera arbitraria o según valoraciones políticas coyunturales. La misma no debe ser entendida como un privilegio del que gozan los empleados estatales en relación a los empleados del sector privado, sino que debe hacérselo en el marco de la racionalidad burocrática, es decir, como una condición imprescindible para el ejercicio de su función. El burócrata, en tanto responsable de hacer cumplir la ley al interior del estado, le impone límites al político en el ejercicio del poder. Esto genera tensiones permanentes entre burócratas y políticos, entre la legitimidad electoral y el orden normativo. La estabilidad de la que goza el burócrata sería una suerte de protección que la sociedad le otorga para que pueda cumplir con la función que le ha sido asignada, sin quedar expuesto a represalias de ningún tipo.

- La división entre lo público y lo privado es otra característica de una estructura de tipo burocrática. Esto significa que debe existir una clara distinción entre los bienes privados del funcionario burocrático y los bienes públicos que este utiliza en estricto cumplimiento de sus funciones.

La burocracia y sus déficits

Entonces, estas son las características de las organizaciones burocráticas que Weber describió entre fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX. Organizaciones estatales que correspondían al Estado de Derecho Moderno en clave liberal. Es decir, un modelo de estado que requería organizaciones pequeñas que debían desarrollar, todavía, muy pocas funciones con una escasa cantidad de funcionarios burocráticos. Es en este contexto en el cual Weber define a la burocracia como el modelo organizacional más eficiente

en términos de una relación racional entre medios y fines. Sin embargo, con el correr de los años las organizaciones estatales se van complejizando, incorporando nuevas funciones y nuevo personal, hasta llegar a la aparición de organizaciones megaburocráticas en el marco del advenimiento del Estado de Bienestar a mediados del Siglo XX. Es aquí cuando la racionalidad burocrática empieza a mostrar sus límites y los modelos de gestión derivados de esta sus ineficacias y problemas.

Estas megaorganizaciones que asumen una multiplicidad de funciones dejan de ser espacios ocupados exclusivamente por burócratas y comienzan a mostrar dificultades para cumplir con sus objetivos. La complejidad de los servicios que se prestan obliga a que las estructuras administrativas del Estado comiencen a ser habitadas no solo por burócratas sino también por políticos y técnicos. Convivencia que genera inevitables tensiones y conflictos debido a las diversas racionalidades con las que funcionan cada uno de ellos.

La racionalidad legal propia de la burocracia, la racionalidad electoral o política propia de los políticos, y la racionalidad de resultados propia de los técnicos. Es decir, en la administración pública conviven racionalidades diferentes que se ponen en juego en cada decisión que se toma en ella y en donde no siempre es sencillo lograr que estas se articulen de manera complementaria o no conflictiva. No siempre lo que es legal es eficaz y electoralmente rentable, ni lo que es eficaz siempre es legal y políticamente rentable, ni esto último siempre es legal y eficaz a la vez. Estas son tensiones inevitables en el contexto de la gestión pública y con impacto evidente en sus resultados.

Ahora bien, también existen obstáculos en la gestión burocrática que se derivan de la aparición de grandes organizaciones en donde

se exagera su propia lógica. Esto es lo que Crozier denominó las “buropatologías” o los déficits de la burocracia.

En primer lugar, Crozier señala la rigidez de las estructuras burocráticas. Un aparato administrativo saturado de normas, con cientos de funcionarios que tienen como principal objetivo hacerlas cumplir, termina siendo una estructura organizacional absolutamente rígida, plagada de “rituales” formales, imbuida de un excesivo normativismo y con muy escasa capacidad de adaptación a los cambios en el entorno.

El segundo déficit señalado es la ausencia de lógica de resultados debido al predominio de la lógica procedimental. Todas las instancias de control tradicionales de la administración pública son instancias de control de legalidad (por ejemplo Tribunales de cuenta), careciendo, a su vez, de instancias de evaluación de resultados que complementen a las anteriores. La legalidad del accionar del Estado es un mandato que ha impedido el desarrollo de otras lógicas evaluativas. Esto ha construido una cultura organizacional que sanciona el incumplimiento de la normativa vigente pero no así la ineficacia.

En tercer lugar, la lógica de especialización y división de trabajo ha provocado que el trabajo en la administración pública esté fragmentado y atomizado, y además, genere un efecto de “desresponsabilización”: cada burócrata es responsable de la parte que le toca en el proceso de trabajo, pero nadie es responsable del proceso en su conjunto.

Un cuarto déficit está relacionado a que la organización de los servicios que se prestan se rige por la lógica de la oferta y no por la lógica de la demanda. O sea, se organizan en base a las necesidades, conveniencias, comodidades, posibilidades o preferencias de quienes prestan el servicio, no de quienes lo demandan.

Un quinto déficit, relacionado con el anterior, refiere a la débil o escasa lógica de cliente o de usuario que existe en las organizaciones burocráticas, lo que genera, muchas veces, que las características del servicio que se presta no estén en sintonía con las expectativas o preferencias de quienes lo consumen.

Finalmente, un sexto déficit está asociado a la estabilidad en el empleo público. Así como dijimos que la misma era una garantía imprescindible para el desempeño de los burócratas, también debe decirse que muchos investigadores señalan que tendría como consecuencia la baja productividad del trabajo en la administración pública. La estabilidad, sumado a la ausencia de incentivos que premien rendimientos o resultados serían las razones de este efecto.

Ahora bien, este conjunto de déficits o problemas son propios de los procesos de hiperburocratización de las organizaciones públicas; procesos que se dan en aquellos Estados que efectivamente han completado la conformación de estructuras administrativas de tipo racional legal.

En el caso de América Latina el análisis de los problemas de la administración pública se complejiza debido a que la mayoría de sus Estados no han completado su proceso de burocratización. Es decir, no son burocracias plenas como lo son las administraciones públicas de los países desarrollados, por ejemplo. En este caso, los problemas se derivan de la presencia de estados que combinan lógicas de gestión o racionalidades diferentes. Por lo tanto, los mismos se vincularían más a la ausencia de procedimientos burocráticos que a los excesos de los mismos.

Así, características tales como la falta de apego a las normas, la arbitrariedad, el clientelismo, el uso de lo público con fines privados, el amiguismo, el familiarismo, el favoritismo, la corrupción, no serían producto de los excesos burocráticos, sino de la falta de una

cultura burocrática que sirva para limitar la discrecionalidad y la arbitrariedad en el ejercicio del poder.

A este tipo de administraciones públicas, en donde conviven racionalidades diferentes, una mezcla de lógicas burocráticas con lógicas preburocráticas o patrimonialistas, Weber las llama Burocracias Patrimonialistas.

Pues bien, frente a estos problemas, ya sean que estén provocados por los excesos de la burocracia o los problemas de gestión producto de la falta de la misma, a partir de la década del 80, se empieza a instalar en el mundo en general, y en nuestro país en particular, el discurso sobre la necesidad de transformar la administración pública, de reformar los Estados. Se empiezan a construir una enorme cantidad de argumentos y posiciones teórico-técnicas y políticas en relación a lo que debería hacerse con las administraciones públicas a fin de resolver los problemas en la gestión pública ya reseñados.

Al respecto se instala, de manera casi unánime, un diagnóstico genérico que afirma que el capitalismo globalizado no soporta los problemas que arrastraba la gestión del Estado desde hacía ya décadas. Que para sobrevivir en este era necesario construir economías competitivas, eficientes y productivas, y que para ello eran imprescindible estados diferentes a los que se construyeron a partir de la Revolución Francesa con el Estado liberal burocrático de derechos.

De esta forma, el discurso de la reforma y modernización administrativa del Estado comienza a hacer eje en la propuesta de la desburocratización. La burocracia como lógica organizacional se convierte en el objeto de todas las críticas, considerada absolutamente disfuncional para esta nueva etapa del capitalismo. Se pasa a propiciar, entonces, una suerte de administración pública posburocrática o gerencial para lo cual se pone el énfasis en dos

tipos de políticas reformistas.

Las políticas de reforma de primera generación son las de corte claramente “ajustistas”, las que plantean que el problema del Estado es su tamaño, razón por la cual debe ser achicado en todos los aspectos (tamaño, alcance, capacidad de intervención).

Las políticas de reforma de segunda generación son las políticas que apuntan a transformar, no tanto el tamaño del estado, como su lógica organizacional: la burocracia.

Estas políticas, como afirmamos antes, sostienen que la lógica burocrática, debido a sus rigideces, es absolutamente disfuncional para esta etapa del capitalismo, el cual requeriría, desde el Estado, estructuras y procesos de mayor flexibilidad. La desburocratización lo lograría al ponerle fin a la rigidez, el normativismo, el ritualismo, dotando a la administración de mayor capacidad de adaptación a los cambios en el entorno.

Sosteniendo estas ideas, surge en nuestro campo con una potencia llamativa una nueva corriente de pensamiento: la Nueva Gestión Pública. Esta corriente sostiene que los procesos de modernización de administración pública tienen que plantearse en clave de desburocratización, introduciendo herramientas de gestión privada al campo de lo público.

David Osborne, autor emblemático de esta corriente, publicó en la década del noventa un *best seller* en el campo de la administración pública: “*La reinención del gobierno*”. En el texto, el autor afirma que las administraciones públicas deberían incorporar todas las herramientas de gestión que se han mostrado exitosas en el campo de la empresa privada, lo que les permite liderar procesos muy competitivos e innovadores. Esta verdadera revolución del *management* ha posibilitado a las empresas norteamericanas

adaptarse de manera muy eficiente a la economía globalizada actual. Osborne asegura que esto le permitiría a las administraciones públicas cambiar su ADN, es decir, su manera de pensar y gestionar.

Es posible precisar que, la Nueva Gestión Pública, es una reactualización del pensamiento clásico en la administración pública. Reaparece la equivalencia entre organizaciones públicas y privadas, y la división política – administración. Esto le permite a esta corriente sostener una posición fuertemente tecnocrática y desvalorizadora de la dimensión política en la gestión pública. La política para esta visión es sinónimo de irracionalidad, despilfarro y corrupción. Subyace el ideal de un gobierno de técnicos o gerentes aislados de toda consideración política.

Osborne propone que el proceso de Reinención del Gobierno (desburocratización) se desarrolle a través de 5 estrategias:

La estrategia del **timón** implica que la administración pública se concentre en las tareas centrales de conducción del aparato del Estado y delegue en otros actores las tareas que no son sustanciales. La administración pública –dice él– tiene que manejar el timón en lugar de remar.

La estrategia del **poder** tiene como objetivo neutralizar el fenómeno de la desresponsabilización. Para lograrlo hay que invertir la pirámide decisoria. Otorgar poder de decisión a quienes están en la base de la pirámide en contacto con los problemas para que luego, sus superiores, puedan evaluarlos por resultados.

La estrategia de las **consecuencias**, muy relacionado con el punto anterior, implica revertir la idea que lo que importa son los procedimientos y los procesos y no los resultados. Osborne propicia una cultura de la evaluación en la administración pública.

La estrategia del **cliente** tiene que ver con que los servicios se empiecen a pensar en función de las necesidades del que consume los mismos y no del que los presta.

La estrategia de la **cultura** recomienda generar incentivos que premien la creatividad, la innovación, la productividad, la capacidad de resolver problemas. Cuestiones que habitualmente la burocracia no premia, ya que lo que se premia son los comportamientos repetitivos y rutinarios.

Estas cinco estrategias permitirían, según el texto de Osborne, cambiar la lógica de funcionamiento, de pensamiento de la administración pública, avanzando hacia una administración pública desburocratizada, gerencialista, flexible, con capacidad de producir resultados y mucho más afín a las necesidades del capitalismo moderno.

¿Mercado o derechos?

El modelo de Osborne sería, tal vez, el más afín, hoy, a una administración pública en función de las necesidades de los mercados globalizados. Una administración pública pequeña, flexible, que mide todo lo que hace, que introduce la lógica del cliente y que premia la capacidad de innovación. Es decir, funcionaría casi como una empresa privada: el sueño del Estado empresarial. Una administración pública con una enorme capacidad de innovar, de reformar sus propios procesos, de reasignar recursos de zonas de baja productividad a zonas de alta productividad, de adaptación a los cambios.

La crítica a este tipo de planteos es intensa. En primer lugar, se señala la poca rigurosidad técnico-científica de sus propuestas. En base a

un inductivismo extremo se pretenden universalizar propuestas a partir del análisis de muy pocas experiencias empíricas personales del autor. En este punto, Osborne replica la metodología de Taylor pero un siglo después.

A su vez, como ya se señaló antes, se critica su tecnocratismo extremo, su visión antipolítica que termina provocando un escaso desarrollo conceptual sobre los procesos de implementación de estas propuestas. Pero que también la acerca a posiciones verdaderamente antidemocráticas al considerar que la política debe ser excluida de los procesos decisorios estatales para dejarlos a merced de la supuesta neutralidad de los técnicos.

Finalmente, el eficientismo gerencialista, en donde el valor predominante en la gestión es la eficiencia en la asignación de los recursos, en la gestión del gasto público, termina construyendo una lógica de gestión que desconoce o excluye otros valores.

Sin desconocer la importancia del valor eficiencia en la gestión de los recursos públicos, este tipo de modelos nos puede hacer olvidar que la administración pública debe estar al servicio de un Estado garante de derechos de manera universal e igualitaria.

(3)

Construir administraciones y políticas públicas inclusivas

Notas en clave del enfoque de derechos humanos⁷

Leticia Echavarrí

Interesa abordar en el presente artículo aspectos referidos a las profundas transformaciones que supone para la administración y la política pública el proceso que da inicio en nuestro país aproximadamente a partir de 2005 de institucionalización –de

⁷ Aspectos desarrollados en el presente artículo pueden encontrarse, al tiempo que ser ampliados y complementados en: Echavarrí, L. (2019; 2018; 2018a).

leyes, programas y creación de organismos estatales– por el cual cristalizarán procesos de reconocimiento en su dimensión formal (Fraser, 1997) de un conjunto de sujetxs hasta el momento situados como “objeto de intervención”.

Aludimos a la irrupción en la arena estatal de reivindicaciones de reconocimiento de los feminismos, del levantamiento de voces críticas sobre el tratamiento a las niñeces y juventudes, salud mental, discapacidades, de los/as trabajadores/as de la economía popular. Todas voces disruptivas recientemente reconocidas en clave de nuevxs sujetxs de derechos y de políticas que –no sin múltiples obstáculos– pujan por elaborar y construir una nueva gramática estatal y desnaturalizar el orden social vigente.

Así, el objeto de la administración y la política pública deja de ser un sujeto universal dando lugar a una diversidad de sujetxs de derechos y de políticas, reconocidos en marcos jurídico-institucionales que contienen principios de gestión, tales como integralidad, transversalidad, intersectorialidad, interjurisdiccionalidad, territorialidad, participación, los cuales confluyen en el denominado Enfoque de Derechos, en un entrecruzamiento entre derechos humanos y políticas públicas (Pautassi, 2010).

Bajo las claves expresadas, el presente artículo se organiza en torno a los siguientes interrogantes: ¿Qué supone para la administración y la política pública gestionar en la diversidad e inclusión? ¿Qué lógicas se encuentran en disputa? ¿Qué principales desafíos enfrenta la construcción de una administración pública que gestione en clave de Enfoque de Derechos?

1. Administración y política pública en clave de sujeto universal

La homogeneización en el centro:

La construcción del Estado Nación Argentino supuso una búsqueda constante de coincidencias entre fronteras estatales y nacionales a modo de purificar lo heterogéneo, lo diverso. La política pública se encauzó de modo central al logro de una población homogénea, y puso en el centro de la gestión a un sujeto universal corporizado en la figura del hombre, blanco, propietario, padre de familia. Quienes no ingresaban en esta categoría, serían progresivamente situados en carácter de “objeto de políticas y derechos”, repartiendo posiciones en el entramado estatal según su cercanía/lejanía con respecto al mencionado sujeto privilegiado.

La gramática del Estado Nación estuvo signada desde su constitución –y en su frenética búsqueda de evolución hacia un mañana de perfección y modernización europeizado– por una pretensión (siempre pretensión) de reducir la diversidad de lo social, configurando verdad totalizadora a partir de clasificar, ordenar, jerarquizar, demarcar las líneas distintivas entre lo legítimo/ilegítimo, lo puro/impuro, lo humano/inhumano, lo salvaje/civilizado.

Funes y Ansaldi (1995, p. 195), en artículo denominando *“Patologías y rechazos. El racismo como factor constitutivo de la legitimidad política del orden oligárquico y la cultura política Latinoamericana”* señalan claramente cómo esta pretensión estatal aludida –de reducción de la diversidad– se encuentra signado por la *“...urgencia por definir el ‘volumen’ de lo nacional (lo que llevará) a los intelectuales positivistas a precisar inclusiones y, sobre*

todo exclusiones, a legitimirlas y a fundamentarlas." Y es en este cruce entre positivismo y política estatal que progresivamente se configura el maridaje entre racismo y Estado, el cual se erige en *"...cualidad legitimadora pseudocientífica de la matriz de los Estados Latinoamericanos..."*. Particular importancia adquieren en este maridaje el cruce entre higienismo⁸ y eugenesia⁹.

Así, la administración y la política pública tienen base constitutiva en significaciones socio-históricamente construidas (Castoriadis, 1985) en un decir y fabricar estatal normalizador y racista, que traspolo al mundo social al bagaje teórico del positivismo en una mixtura propia de nuestro país, la que abrevará, entre otros, en Darwin, Comte, Spencer y Galton. Aquí es donde se insertará la idea fuerza de una Argentina como "crisol de razas", que condensa la pretensión de construcción de una mezcla racial homogénea sobre principios de selección darwinistas (Otero, 1998).

Este particular decir y fabricar estatal, albergará en su interior a la psiquiatría alienista, el derecho penal y su Doctrina de la Defensa Social (Baratta, 2004). También, la criminología positivista de Garófalo, Lombroso y Ferri y su regla científica de "peligrosidad", bajo la cual *"(...) El sujeto peligroso (el criminal nato) puede ser reconocido, antes de tener la posibilidad de concretar esa peligrosidad, por sus rasgos y sus medidas"* (Ansolohabere, 2005, p. 542; Talak, 2005).

En este contexto, donde aquel significado de incivilizado, primitivo, irracional, inmaduro, sucio, enfermo e impuro crece

⁸ Los higienistas se atribuían el ser los profesionales idóneos al momento de dar cuenta de la emergente "cuestión social", sobre todo a partir de la epidemia acaecida en 1871. Desde su mirada, que marcará discursos tanto de las elites dirigentes como de artículos periodísticos y de la literatura, el conflicto es una patología, una enfermedad infecciosa y contagiosa que ataca al organismo social.

⁹ La eugenesia, ciencia elaborada por Galton (1822-1911), tenía por objetivo el mejorar las características biológicas de la especie humana, en idéntico sentido que los agrónomos hablan del mejoramiento de sus cultivos, o que en argentina los ganaderos intentan mejorar su ganado.

indefectiblemente, primará una mirada evolucionista, tomando fuerza el racismo biológico social. No se trata aquí solo de intervenir sobre una raza extraña, que viene de otra parte, sino también, en aquella que se infiltra permanentemente y sin descanso en el cuerpo social, o mejor, que se recrea constantemente en el tejido social y a partir de él. Es necesario así, defender a la sociedad de este Otro, y es aquí que anuda un racismo de Estado, que la sociedad ejerce sobre sí misma, en un proceso de purificación permanente que reconvierte la lucha entre razas, a pureza de la raza (Foucault, 1996, 1992, 2001, 2002).

Se definía pues un “Nosotros Nacional” portador de un conjunto de atributos que categorizaban a determinados sujetos como los guardianes de la reproducción material y simbólica, pasibles de ser pensados y narrados legítimamente en la “comunidad política imaginada” (Andersen, 1992). Y en este marco, se asignan y consolidan nuevos espacios sociales, de (re)clasificación de la población, construyéndose una determinada selectividad (Jessop, 2002) de carácter estatal, bajo la finalidad de reproducir el Nosotros.

La emergencia del Estado Nación alude pues a un proceso que supuso articular y nutrir nuevos sentidos, que objetivados en norma jurídica estatal, expropiarán al imaginario instituido religioso (nunca desplazado completamente)¹⁰ el control de aspectos centrales a la reproducción de la población, entre otras, el matrimonio, los registros civiles, la educación. Es aquí donde se inscribe un primer nivel de legislaciones y políticas, tendientes a regular los modos generales de reproducción de la población, entre ellas, las leyes de Matrimonio Civil (Ley N° 1.888), de Registros Civiles (Ley N° 1.565, 1884), de Educación Común (Ley N° 1.420, 1884), la de Servicio Civil Obligatorio (Ley N° 4.031, 1901). Por este primer nivel de regulaciones

¹⁰ A fines de una profundización del imaginario religioso en Argentina remitimos a Mallimaci, Di Stefano (Comp), 2001.

ponía en marcha un conjunto de dispositivos estatales necesarios al momento de habitar este Nosotros de la Nación Argentina.

De modo paralelo, se pondrá en marcha un segundo nivel de regulaciones sobre aquellos que no logran (o no desean) incorporar este conjunto de símbolos y operaciones que supone el habitar las instituciones de la familia, la escuela, el trabajo, el ejército. Este segundo nivel será configurado por leyes y políticas, dispositivos de disciplina y normalización, destinados sea a “rehabilitar”/“moralizar” al “buen Otro” deteriorado o degenerado a fines de su posterior ingreso a la comunidad política imaginada; o en su caso, reprimirlo, deportarlo o asesinarlo (el “mal Otro”) si disputaba y pretendía ampliar las líneas de demarcación del “Nosotros” de la comunidad política imaginada.

Se trata pues de dar respuesta a aquello que se configura como una cuestión pública central, tal es el avance de la masa inmigratoria, de esas “clases peligrosas” (Gayol y Kessler, 2002). Una “masa irracional”, que impulsada desde el progreso capitalista será asociada a los criminales, anarquistas, epilépticos, mujeres y niños; a la condición femenina (sentimientos) y de la locura (irracional), que es necesario ordenar, equilibrar (Vezzetti, 1985, p. 113).

Y en esta clave de homogeneizar lo diverso, es que a esa porción de miembros, el Otro, se lo despoja de humanidad y se erige en objeto de intervención, al considerarse que carecían de habilidades y cualidades requeridas para habitar la comunidad política imaginada, al tiempo que representar una peligrosidad en la reproducción de la misma.

En este segundo nivel de regulaciones puesto en marcha, la homogeneización de lo diverso adquiriría dos vías centrales. La primera de estas vías –ejercidas sobre el “mal Otro”– alude a un Estado (política de excepción) (Agamben, 2006), adoptándose un

formato represivo a partir de torturas, muertes y deportaciones, sobre todo aquel que intentaba disputar políticamente las fronteras establecidas en el binomio Nosotros/Otro. Esto es, sobre aquella porción del Otro que portan ideologías que disputan la posibilidad de configuración del Nosotros Nacional, sea en términos de subversión del orden material y/o simbólico y de ampliación de derechos políticos, sociales y económicos.

Cabe mencionar aquí el “genocidio constituyente”, que borra de manera legal poblaciones completas y las decreta inexistentes, acontecimiento por el cual se consuma el proceso de acumulación originaria en donde se asienta el capitalismo agrario de nuestro Estado Nación (Lenton, 2005). Es a partir de este hecho, que anuda el pacto entre ejército y latifundio, que se procede al reparto de unas 41 millones de hectáreas a 1843 terratenientes a partir del exterminio realizado, de las cuales 2.500.000 hectáreas serán entregadas a la familia Martínez de Hoz (Bayer, 2010).

Solo para referir algunos otros hitos, la sanción de las leyes de Residencia (1902) y de Defensa Nacional (1910)¹¹; la Revolución de 1905; la denominada Semana Trágica (1919); la matanza en la Patagonia (1921), y un sinnúmero de deportaciones, asesinatos y encarcelamientos de los cuales da cuenta nuestra historia pasada y reciente y que se sucederán bajo formatos estatales de excepción legal.

A modo de ejemplo, la ley de Defensa Social (1910) establecía: “El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el

¹¹ Esta última, tuvo su marco el conflictivo escenario de los festejos del centenario. Se trataba de leyes orientadas directamente contra el anarquismo: portadores de la “...enfermedad congénita del anarquista delincuente como motivo determinante de su tendencia al delito.” (Ansolohabere, 2005, p. 542) Asimismo, será creada una Sección Especial en la oficina policial destinada a perseguir a anarquistas y socialistas, la cual se convertirá en una Comisaría de Investigaciones para controlar las actividades políticas.

orden público". Para Andreassi Cieri (1996), ello demuestra que el concepto de "Seguridad Nacional", principal eje doctrinario de las dictaduras latinoamericanas de las décadas de 1960 y 1970, ya estaba configurado a comienzos de siglo¹². Vemos pues, cómo se conecta la guerra y la figura del "Estado de sitio", a la suspensión de toda garantía jurídica para este (mal) Otro –suspendiendo el orden jurídico a partir del orden jurídico mismo– en un proceso de continuidad del Estado (políticas estatales) de excepción, (Agamben, 2006).

La rehabilitación del "buen" Otro:

El paradigma científico positivista (con sus postulados normalizadores racistas) nutrirá al momento de la configuración del Estado Nación al amplio espectro de fuerzas políticas en juego, desde aquellas posiciones más conservadoras, hasta las que pretenden la subversión del orden. Es que desde este paradigma, se propone un cauce y fundamento al afán educador propio del anarquismo y del socialismo, que tendrá su inserción en las ya aludidas corrientes higienistas. También, en la denominada eugenesia social, donde la misma adquiriría un sentido liberador, bajo el cual podía integrarse el control de la natalidad y la libertad sexual (Barrancos, 2004; Vallejos y Miranda, 2004).

A modo de ejemplo, para Ingenieros, de tradición socialista – quien será un actor clave en la configuración del decir y fabricar de la política de niñez (Ley Agote de Patronato del Estado 10 903, 1910)– la adaptación a los disímiles medios y la degradación racial

¹² El mencionado autor, describe cómo bajo el respaldo de esta ley se instauró el Estado de sitio, repetido anteriormente en otras tres oportunidades hasta 1910 (1902, 1905 y 1909), figura reservada en la Constitución Nacional para situaciones de grave conmoción interior, guerra internacional o civil por sus redactores.

serán elementos claves de su constelación conceptual¹³. Por su parte, Paine Ubertalli Steinberg (2017, p. 31) describe como en 1924 la editorial Claridad lanza la Biblioteca Científica como estrategia socialista de transformación social, la cual consiste en un conjunto de textos extranjeros “...referidos a temáticas comprendidas dentro de lo que podríamos considerar dos de las principales teorías pertenecientes al universo positivista: la eugenesia y el higienismo”. Y Ansolohabere (2005, p. 542) denominará “Paradojas argentinas” el hecho de que Pietro Gori, el intelectual italiano que contribuyó en forma decisiva a la consolidación del anarquismo en Argentina, fue un elemento clave en el surgimiento y desarrollo de la antropología criminal en el país.

Así, las “razones de gobierno positivistas”, alentarán una doble cara estatal. Por un lado, en los sectores conservadores y reaccionarios medidas represivas, de selección y aniquilación (el mal Otro). Por otro, socialistas y anarquistas alentarán medidas de “rehabilitación” del Otro deteriorado o degenerado para su posterior ingreso a la comunidad política imaginada. Esto, aludiendo a la *“la persuasión moral por medio de la guía espiritual, el trabajo como una actividad generadora de orgullo y la sanción del confinamiento solitario como último recurso”* (Salvatore, 2000, p. 111).

Esta segunda vía, pretendía así establecer diferentes dispositivos, los cuales una vez transitados por el “buen” Otro, lo reformasen, haciéndolo merecedor de ingresar, habitar y reproducir la comunidad política imaginada. Se trata del formato moralizante puesto en marcha vía un conjunto de políticas de carácter disciplinaria focalizadas hacia la rehabilitación de quienes suponían una peligrosidad degenerativa para el tejido social (más no suponían

¹³ Halpering Dhongui (1989) suscribe a lo expuesto y transcribe la siguiente cita de Ingenieros, que da cuenta de lo expuesto: *“La formación de la nacionalidad argentina y de todos los países americanos, primitivamente poblados por razas de color es en su origen un simple episodio de la lucha de razas”*.

riesgo alguno en la gestión y disputa del poder), entre otras, mujeres que no adscribían a las normas y costumbres, las niñeces, la locura, la pobreza, las discapacidades, en fin, todo sujeto divergente del sujeto universal pretendido. Dejamos aquí como tema emergente (a trabajar en otra presentación) las múltiples conexiones establecidas entre los dispositivos establecidos sobre el Otro en sus formatos represivos y de rehabilitación.

"(...) Uno de los más sagrados deberes del ciudadano es la defensa de la niñez desvalida y de la raza en general, que con tanto esmero trata de mejorar la eugenésica. (...) El Estado se encuentra en la necesidad de solucionar problemas de orden social, entre los que debe tener preferencia el mejoramiento étnico."

Primer Ciclo de Conferencias de los Congresos Panamericanos del Niño, en cuyo Primer Congreso (Buenos Aires, 1916). (Citado en Iglesia, Villagra, Barrios, 1998, p. 68).

En esta segunda vía, enmarcarán entre otras, la Ley de Patronato Agote 100 (1919), También, la Ley de Profilaxis de la Lepra (1926), o la ley de Profilaxis Social N° 12.331 (1936). En cuanto a los organismos, mencionamos entre otros la Oficina Antropométrica (1889), el Servicio de Observación de Enfermos Mentales (1899) pertenecientes a la Policía Federal, la Morgue dependiente del Instituto de Medicina Legal (1896), la Oficina Médico Legal dentro del Hogar Correccional de Menores (1905) y el Instituto de Criminología de la Penitenciaría Nacional (1907). Además de otros centros, como la Colonia de Menores de Marcos Paz, el Hospicio de Mercedes y la Colonia Nacional de Alienados, también formaban parte del "archipiélago disciplinario" positivista (Salvatore, 2001). Asimismo, los hospitales y asilos regionales se encargaban del tratamiento de "enfermos indigentes, alienados e idiotas", así como males como la tuberculosis y la lepra (De Lellis y Rosetto, 2008).

Puede agregarse aquí, la fundación del Museo Social Argentino (1913) y la creación de la Liga Argentina de Profilaxis Social (1921) desde la que su presidente, Alfredo Fernández Verano, expresaría que así como los ganaderos exigían “con mucho interés el *pedigree* de sus animales reproductores”, era necesario “aplicar iguales medidas a la raza humana” (Vallejo y Miranda, 2004, p. 231). También, la ley de “Higiene Sexual Prematrimonial” (1924) y la ley de “Defensa de la raza” (1925) que ponía al gobierno al frente de la lucha contra las enfermedades y costumbres susceptibles de degenerarla. El espíritu de estas leyes impregnó, entre otras cosas, la prohibición de 1926 de matrimonios entre leprosos o entre una persona sana y un leproso, con explícita finalidad eugénica¹⁴ (Vallejo y Miranda, 2004; Ceccheto, 2008; Cammarota, 2012).

Cabe reseñar asimismo, la conformación bajo el influjo de Pende¹⁵, de la Asociación Argentina de Biotipología, Eugenesia y Medicina Social¹⁶ (1932), desde donde se ponen en marcha las Fichas biotipológica, Biotipológica Ortogenética Escolar y la Hereditaria Constitucional, implementadas por los eugenistas de la Asociación en el Patronato de la Infancia. También, la fundación de la única Facultad de Eugenesia en el mundo (1957), que si bien era privada funcionaba con subsidios estatales¹⁷. Allí “*se formaba licenciados*

¹⁴ El conjunto de medidas reseñadas se hallan en convergencia al Proyecto de Código Panamericano de Evantropía (Eugenesia y Homicultura) de la Primera Conferencia Panamericana de Eugenesia y Homicultura (Habana, 1927), que fuera suscripto por la Argentina (Vallejo y Miranda, 2004).

¹⁵ Pende fue uno de los grandes artífices de la línea eugenésica desarrollada por el fascismo. La línea de la eugenesia fascista inaugurada por quien fue el primer rector de la Universidad Adriática Benito Mussolini en Bari, de gran éxito en la primera mitad del siglo pasado en la Argentina, asentaba en concepciones relacionadas con la endocrinología. Así, según las cuales a diferentes tipos orgánicos corresponderían determinadas características estéticas, sexuales, morales, intelectuales o psicológicas, estableciéndose clasificaciones y jerarquías de seres humanos en virtud de las mismas.

¹⁶ Entidad civil sostenida económicamente por el Estado que en 1943 será nacionalizada e incorporada a la esfera de la Secretaría de Salud Pública de la Nación.

¹⁷ La Medicina del Trabajo, desde 1933 emergerá asimismo en el seno de la Escuela de Biotipología y se insertaría en los años 40 en el Estado peronista, elaborando diversas fichas de clasificación de los obreros.

eugenistas que aconsejaban a las personas para elegir pareja y procrear convenientemente en función de su tipo biológico.”¹⁸ (Vallejos y Miranda, 2004, 2011).

Racismo y estado en Argentina

Algunos fragmentos de Debates Parlamentarios

“Los argentinos podemos jactarnos de poseer las mejores razas vacunas, que representan una de las grandes fuentes de nuestra riqueza. Pero no podemos jactarnos de poseer los mejores ejemplares de la raza humana”

“El Estado no puede tener interés en fomentar, o mejor dicho en amparar, a un núcleo de mujeres que, lejos de concurrir al mejoramiento de la raza, son factores de su degeneración.”

Debates Parlamentarios de las leyes de Profilaxis Social 12.331, (1936) y de creación de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia (1936). (p. 618)

“Es la primera vez que una legislación va a atreverse a legitimar el aborto con un fin eugenésico, para evitar que de una mujer idiota o enajenada, o de un incesto, nazca

¹⁸ Con una base en el determinismo genético y por ende hereditario, se trataba de profundizar las “nuevas orientaciones de la biología política”, complementándolas con la moral y la pedagogía. Era una “clínica para todos los sanos”, donde “lo normal” sea puesto a prueba con “los más perfectos medios de investigación médica moderna”, a fines de indagar “más allá de lo que indicaban las evidencias, para llegar a la presencia de ‘predisposiciones morbosas hereditarias’ e ‘infinitas series de anomalías’. (...) laboratorio escrutador de aquellas ‘debilidades y errores de la constitución del cuerpo y la conformación del alma’ que la normalidad esconde y que ‘existen en estado latente en la totalidad de los sujetos considerados aparentemente sanos’. Un verdadero cuartel general para la detección de los ‘enemigos físicos o psíquicos que en estado de acecho amenazan permanentemente la salud física, espiritual y moral del organismo’.” (Citado en Vallejos y Miranda, 2004).

un ser anormal o degenerado (...) Es indiscutible que la ley debe consentir el aborto, cuando es practicado, con intervención facultativa, a los fines del perfeccionamiento de la raza." Debates Parlamentarios Código Penal 1921, p. 958.

"(..) El alcohol es un realizador de tendencias criminales latentes. Voy a citar un caso ilustrativo mencionado por Nelson, referente a la familia de un holandés llamado Jukes y a la gravitación que tuvo el alcohol en sus descendientes: 106 fueron vagabundos, 206 mendigos, 181 inmorales, 76 criminales y solo 140 fueron personas presuntamente normales. (...) En la Alemania Nazi, con motivo de la ley de esterilización sancionada el 1º de enero de 1934, la Oficina Racista Alemana dependiente del Ministerio del Interior, estableció que en Alemania en esa época, se encontraban 250.000 locos, 200.000 cretinos, 75.000 idiotas, 100.000 epilépticos y 2.000.000 de individuos con diversas psicopatías." Debate Parlamentario Ley Nacional de 13.394, p. 45; 1954

En este contexto, un conjunto de sujetos serán construidos activamente en términos de objeto de intervención, quedando cercenados en su carácter de ciudadanos/as y, por ende, omitidos en el mundo de lo público y productivo, expulsados a esferas subalternas de reproducción social, deslegitimadas y desvalorizadas para el sistema hegemónico. Esto era posible a partir de la puesta en marcha de un conjunto de dispositivos estatales disciplinarios y de control (Foucault, 2009) construidos en la intersección de una multiplicidad de sistemas opresivos y de privilegios, tales como el capitalismo, el heteropatriarcado, el colonialismo, el racismo, el adultocentrismo. Esta multiplicidad de relaciones sociales se articularon y relacionaron en el Estado Nación argentino al momento

de (re)producir desigualdades sociales (Echavarri, 2017).

La pretensión (siempre pretensión) de la política estatal de diluir la diversidad de sujetos en la homogeneización de un sujeto universal a partir del conjunto de dispositivos aludidos, posibilitó un accionar estatal orientado al despojo, naturalización e invisibilización de existencias, entramados reproductivos y de sostenibilidad de la vida colectiva, sobre los cuales pudo desarrollarse el proceso indisoluble de acumulación capitalista y de construcción del Estado Nación en Argentina. Lo cual no refiere sino a la cara no visible del proceso de acumulación del capitalismo en nuestro país.

De la coincidencia entre principios de gestión burocrática y política pública en clave de sujeto universal:

Estos procesos –donde el Otro es producido de modo activo como objeto–, pueden asumir, tal como sugiere Fraser (1997), una diversidad de formatos. Interesan aquí particularmente aquellos casos donde la falta de reconocimiento adquiere una dimensión formal, con una sostenida participación estatal, que supone un cierto entramado jurídico, siendo expresamente codificada en normas de rango legal desde las cuales se instituyen políticas públicas.

Se trata pues, de procesos de producción activa del Otro que son resultado de una injusticia que tiene su fuente de legitimidad en la justicia formal-jurídica. Es decir, de aquella que se construye a partir de un conjunto de leyes con pretensiones de universalidad, y que pretende configurar (siempre pretensión) una determinada topografía de la comunidad política imaginada homogénea, en clave de un único sujeto universal.

El núcleo de la injusticia radica en considerar a determinados actores sociales como inferiores frente a los miembros de pleno derecho de la sociedad, impidiéndoles su participación igualitaria. Y el derecho asume un aspecto central en esta producción activa de ausencias (Sousa Santos, 2003, 2012), esto es, al modo que adquiere la deshumanización del sujeto a fin de imponerle intervenciones en calidad de objeto de reforma o moralización. Y en este último sentido, es que el derecho refiere de manera directa al monopolio de la fuerza física (Weber, 2014), a la que se añade la fuerza simbólica en un territorio dado (Bourdieu, 2014).

De esta manera, la construcción de lo impuro, de lo profano, se encuentra regida por la ley, de carácter racional la que "(...) descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)" (Weber, 2014, p. 65).

Y si bien se considera que Latinoamérica ha encontrado una distancia bastante lejana en el modelo típico ideal de racionalidad burocrática construido (y objetado) por Weber (1991), no puede dejar de reconocerse su presencia en el flujo de significaciones en circulación acerca de lo que es, o "debería ser", la administración pública y el conjunto de principios que lo estructuran formalmente, entre otros, los de "universalidad", "racionalidad", "objetividad", "neutralidad", al fin del ansiado logro estatal del "bien común":

"(...) Evoluciona tanto más perfectamente cuanto más se 'deshumanice' la burocracia, cuanto más acabadamente logra despojar a los asuntos oficiales del amor, el odio y demás factores personales, irracionales y emocionales que escapan a todo cálculo. Esta es la índole peculiar de la burocracia, y es estimada como su virtud específica" (Weber, 1991, p. 52).

Es en estos principios estructurantes que conviven el monopolio (irracional) de la violencia –física y simbólica– y la razón, siendo esta coyuntura tan obvia, pero a la vez negada:

“Tiene que haber razón, y tenemos que usar la razón. Pero otra parte de nosotros acoge el hecho de que la razón –tal como está instituida– tiene la violencia a su disposición, porque pensamos que la ausencia de orden social y el caos no responderán a otra cosa” (Taussig, 2005, p. 6).

Estos dos elementos, razón y violencia, confluirán en un derecho pretendidamente objetivo y neutral, instituyendo a la *autoridad jurídica, forma por excelencia de la violencia simbólica legítima* (Bourdieu, 2000, p. 158). En el propio lenguaje jurídico, bajo una combinación de elementos tomados por el lenguaje común y elementos extraños al sistema, impregna sus manifestaciones de una retórica de impersonalidad y de neutralidad, constituyendo al enunciante: razón / Estado / administración pública en un sujeto universal, impersonal y objetivo¹⁹, el cual despliega su acción pública sobre un sujeto entendido universal. Y en donde todos aquellos que no ingresan en esta categoría de sujeto universal (el Otro) es pasible de intervenciones específicas.

La gestión pública se pliega a la política pública en un decir y fabricar estatal normalizador, lo cual, si bien con diversos alcances, presupone una serie de cuestiones.

Una primera, es la necesidad de “devaluación estatal de la víctima”

¹⁹ El efecto de neutralización se obtiene mediante un conjunto de rasgos sintácticos en los que predominan las construcciones pasivas y giros impersonales. El efecto de universalización, se obtiene vía diferentes procedimientos convergentes, como el recurso sistemático al modo indicativo para enunciar las normas; el empleo de verbos imperativos en tercera persona del singular del presente o del pasado compuesto que expresan un modo perfecto; el uso del indefinido y del presente intemporal (o del futuro jurídico), adecuados para expresar la generalidad y la omnitemporalidad de la norma jurídica, entre otros. Remitimos aquí a Bourdieu (2000).

(Zaffaroni, 1997), vía la cual se deshumaniza considerándola “objeto de la política”. Así, lo humano deviene objeto de disposición estatal que será intervenido por “lo técnico”, que en su carácter de impersonal y objetivo se disocia de lo político.

Una segunda, refiere a un funcionamiento que se da en términos de excepcionalidad a las normas generales, configurando ordenamientos jurídicos y políticos específicos vías los cuales se declara y da tratamiento a la incapacidad de hecho y de derecho.

Un tercer aspecto, refiere a la necesidad de *“especialización de las funciones administrativas conforme a regulaciones estrictamente objetivas”* (Weber, 1991, p. 51). Es esta especialización la que posibilita invisibilizar la integralidad, los filtros y mecanismos sucesivos que posee el decir y fabricar estatal sobre el Otro y su descendencia.

De esta manera, y a partir de la racionalidad-legal weberiana se opera el proceso instituido de racionalización y secularización en nuestras sociedades. Ficción instituida que erige como fundamento a la razón, en un abandono, superación de mitos, religión y de la tradición de las costumbres. Se esconden los patrones de construcción sociohistórica inscriptos en presupuestos de carácter positivistas racistas y es aquí donde se nutren (en gran medida) el carácter de fetiche sagrado, de máscara ficcional estatal (Abrams, 1977; Taussig, 2005).

POLÍTICAS NORMALIZADORAS SOBRE EL OTRO/OBJETO DE POLÍTICA

Mecanismo de gestión y administración sobre quienes no ingresan en la categoría de sujeto universal / Nosotros Nacional

Derecho	Instrumento de dominación y normalización de las sociedades.	
Tipo de legitimidad	Creación de ficción estatal de base racional legal a partir del derecho	
El fabricar de la política (Técnica)	Declaración de incapacidad Organismos específicos Despersonalización Lo técnico disociado de la política Fundamento: Positivismo	Jerárquico; especialización y división del trabajo; procedimientos rutinizados y regularizados objetivamente. Operadores Técnicos: Regido por la ley y procedimientos, estabilidad laboral, meritocracia.
Funcionariado político	Disociado de la técnica. Orientación por valores que tienden a homogeneizar la población.	
Modo prevalente de abordaje del Otro diverso	Tratamiento al caso individualizado. Expediente, informe.	
Alcance y finalidad de la política pública	Altamente selectiva y de excepción. Adquiere dos variantes: Moralizante/reformadora (buen Otro): mujeres, niños, personas con discapacidad, usuarios de salud mental, pobres. Represiva (mal Otro): deportación, muerte, tortura.	
Definiciones de los sujetos y topografía social que impulsa	Sujeto universal. Corporizado en la figura del hombre, blanco, propietario, padre de familia.	

2. La irrupción de la diversidad en la gramática estatal

De la desnaturalización de lo social:

Interesa centralmente la irrupción en términos de sujetos de derechos y de políticas a la arena estatal de aquellas reivindicaciones de reconocimiento de los feminismos, de la del levantamiento de voces críticas sobre el tratamiento a las niñeces y juventudes, de la salud mental, de las discapacidades, de las/os trabajadoras de la economía popular. Todas voces provenientes de campos diversos, que si bien aún de modo fragmentado, todas ellas se rebelan al discurso homogéneo que se les pretende imponer desde el decir y fabricar estatal, al tiempo que elaboran y construyen nuevas autonarraciones, nuevas formas de habitar lo estatal.

Se trata de reivindicaciones que remiten especialmente, el conjunto de luchas y avances producidos en prácticas y elaboraciones teóricas alternativas –impulsadas centralmente por los Nuevos Movimientos Sociales (NMS)– (Touraine, 1997; Melucci, 1994; Offe, 1992). Como fuerza instituyente que son, producen una nueva gramática política la cual da cuenta de un profundo proceso de desnaturalización de la sociedad, de sus jerarquías establecidas, de los roles asignados, de los modos organizacionales, y quizás lo más significativo, de una reconfiguración sustantiva de las competencias estatales y de la definición de lo público y sus agendas.

Los NMS, en sus vertientes más institucionalizadas apelarán al derecho –en tanto lenguaje central del Estado–, erigiéndolo como un elemento central en sus procesos de lucha. Disputan esta práctica social (la misma que los enuncia en términos de “objeto de intervención”) a modo de impulsar procesos de reconocimiento formales en su calidad de sujetos de derechos y de políticas, en

clave de relación social institucionalizada (Fraser, 1989, 2015). Cabe resaltar aquí las apreciaciones de Boaventura de Sousa Santos (2007) sobre que “aún está por abordarse el papel del derecho en la globalización contrahegemónica y los retos que esta plantea a la teoría y a la práctica jurídica” (p. 9).

Al decir de Zaffaroni (2006, p. 113), el artículo primero de la Declaración Universal de Derechos Humanos tiene el sentido de marcar este cambio de paradigma que deja de lado el marco general de pensamiento que impuso el maridaje de positivismo y racismo hasta la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, el autor transcribe el artículo primero de la citada convención, el cual establece: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”

Es a partir del año 1975 que se comienza a discutir en Naciones Unidas la necesidad de una declaración de derechos para la infancia que se fundase en nuevos principios, que reconociesen a los niños y niñas en términos de sujeto de derechos y políticas públicas, (Doctrina de Protección Integral), dejando de lado su consideración en términos de objetos (Doctrina de Situación Irregular). Proceso que culminará en 1989 con la sanción de la Convención de los Derechos del Niño.

Un hito significativo en esta Convención refiere a la lucha de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo por la recuperación de los/as nietos/as desaparecidos, lo cual deviene en los denominados “artículos argentinos” referidos a Identidad en la Convención de los Derechos del Niño (Arts. 7, 8 y 11). Estos artículos, por su parte, tendrán un fuerte impacto en la transformación del abordaje estatal sobre el conjunto de niños/as pertenecientes a las denominadas familias “anormales” otrora definidas en “riesgo material y/o moral” por

la situación de pobreza y vulneración de derechos en la cual se encontraban. Lo expresado da cuenta de cómo las modalidades represivas y moralizantes de intervención estatal sobre el Otro se encuentran fuertemente imbricadas.

Se producen además, importantes avances en los derechos de las mujeres, tal el caso de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979, la cual se erige en un importante hito. Podemos mencionar además, entre otros, a Belem Do Pará (1994) y el conjunto de conferencias mundiales de Naciones Unidas, en donde las organizaciones de mujeres participarán, no solo en aquellas que refieren específicamente al tema género, sino a diversas temáticas como ambiente, desarrollo, población, discriminación, racismo y xenofobia (Beijing 1995; Río 1992; Viena 1994; Cairo 1994; Hamburgo 1997; Durban 2001). Desde estos espacios, las mujeres van a incidir políticamente en los procesos de formulaciones de las leyes, marcos normativos y agendas políticas internacionales. Comienza a gestarse así un entrecruzamiento, que se va haciendo cada vez más estrecho entre derechos humanos y políticas públicas.

Podemos mencionar además, entre otros, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo (2006); el conjunto de normativa en derechos humanos relativos a la salud mental; La Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007). Asimismo, los derechos humanos LGBTI serán reconocidos por la comunidad internacional, con la adopción de “Los principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género” (ONU, 2007). Se trata de un conjunto de principios, de estándares legales internacionales vinculantes a los Estados, que establecen los modos de aplicación de la legislación de derechos humanos a la orientación sexual y a la

identidad de género.²⁰

Si bien gran parte de esta normativa se encontraba reconocida en nuestro país en la Constitución Nacional, será recién entre 2004 y 2005 que se produzca la sanción sistemática de un conjunto de normas nacionales y de creación de organismos que pretenden desmontar las remisiones de sentido efectuadas sobre los Otros cristalizadas en nuestro período fundacional. Caben aquí señalar las siguientes: Ley N° 25.929 de Parto y Nacimiento Humanizado (2004); Ley de Protección Integral de niños/as y adolescentes (2005); Ley de Salud Mental (2010); Ley Matrimonio Igualitario (2010); Ley Identidad de Género (2012); Ley Protección Integral de las Mujeres (2009); Leyes nacionales: N° 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable; Ley N° 26.150 de Educación Sexual; Ley N° 26.130 de Ligaduras de Trompas de Falopio a las mujeres y de los conductos deferentes o Vasectomía en el varón; Ley N° 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas; Ley Muerte Digna (2012). Además es central mencionar los procesos de reconocimiento a partir de diversos programas estatales de los/as trabajadores de la economía popular quienes en términos de sujetos de derechos y de políticas tensan y dislocan la categoría de trabajador asalariado, hegemónica hasta el momento en el campo estatal.

Se trata el expresado, de un proceso que avanza progresivamente –tal como da cuenta la reciente Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) N° 27.610 (2021). Por el mismo, los sujetos recuperan sus capacidades de hecho y de derecho, al tiempo que

²⁰ Es en este período, en especial entrados los 60, que los movimientos LGBTTI comienzan a organizarse en Latinoamérica. En Argentina, surge en 1967 “Nuestro Mundo”, primer grupo constituido públicamente bajo una orientación homosexual en América del Sur. Con mayoritaria base obrera y sindical se definió como grupo *homosexualsexopolítico*. En 1971, tiene origen el *Frente de Liberación Homosexual (FLH)* de clara orientación marxista. Es a partir de los 70 que se desarrolla un intenso activismo, de participación de protestas, grupos de estudio, alianzas con grupos feministas y contactos con grupos gay del exterior (Figari, 2010).

el poder de disposición sobre sus vidas y cuerpos, expropiados al inicio de la configuración del Estado Nación.

Emerge así, de este conjunto de normativas inscriptas en el enfoque de derechos humanos de las políticas públicas, como así también de las modificaciones realizadas en el propio Código Civil (2015) se invierte la tradicional regla del Derecho Privado, privilegiando la capacidad por sobre la incapacidad. Si antes, la incapacidad de derecho y de hecho fue la regla al momento de pensar en políticas públicas cuyos destinatarios eran objeto de derechos, a partir de las actuales modificaciones se incorporará como regla la capacidad, delimitando, circunscribiendo, las eventuales restricciones que podrían llegar a establecerse a la misma.

El cambio de paradigma que supone esta legislación, significa el reconocimiento de una diversidad de mundos posibles, de la emergencia de un conjunto de sujetos –hasta hace poco abordados como objetos de políticas– en términos de derechos y de políticas. Así, aquellos situados como “objeto de intervención” irrumpen en la arena estatal en términos de “sujetos de derechos y políticas”, quienes apropiados/as de sus decisiones, cuerpos y vidas impulsan la emergencia de múltiples procesos de transformación a nivel de la arquitectura estatal, de los imaginarios que lo circulan, de las correlaciones de fuerza existentes. Al compás de la profunda reconfiguración de lo público que estos ordenamientos suponen, se produce una transformación de las competencias estatales en temas sustantivos, los que alcanzan a los diversos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y local).

¿Qué administración y política pública en clave de diversidad?

Los principios de gestión pública que surgen a partir del conjunto de leyes, organismos, programas de reconocimiento de sujetos de derechos y de políticas parecerían converger en un acumulado de nuevas pautas de gestión, asociadas al denominado “Enfoque de Derechos”. Este enfoque, el que paulatinamente va ganando consensos en América Latina, impone a los Estados una serie de obligaciones para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de estos nuevos sujetos. Parte de considerar así, que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado.

Supone así como punto de partida no la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho. El Estado se encuentra obligado (de respetar, proteger y cumplir) a cumplimentar prestaciones y normas que le son demandadas, al tiempo que implementar mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento. (Abramovich, 2006; Pautassi, 2010)

Bajo el conjunto de aspectos expresados, el enfoque de derechos humanos en la política pública de ninguna manera puede ser limitado a una instancia de exigibilidad jurídica de cumplimiento. Los lineamientos que configuran los diversos ordenamientos de nuestro país, que se insertan en este enfoque, poseen además un conjunto de claros lineamientos sobre cómo debe ser operacionalizada y gestionada la política pública en su diseño e implementación. Claramente nos encontramos ante la necesidad de delinear una nueva institucionalidad y transformaciones en los formatos organizacionales estatales que posibiliten dar sustento a las mismas.

De manera preliminar, podemos mencionar un conjunto de principios. Encontramos entre ellos *universalidad*, incorporando en términos de sujetos de la comunidad política imaginada al conjunto de ciudadanos/as, y en casos de ser necesario, establecer medidas de discriminación positiva. También, la necesidad de establecer modos de coordinación como camino a la *integralidad* (Repeto, 2010, 2013). Esta nueva modalidad de fabricar la política, conlleva así un conjunto de principios de gestión, tales la *transversalidad* e *intersectorialidad*, y la *interjurisdiccionalidad*. Asimismo, la importancia que adquiere la *territorialidad*. Y de un tiempo a esta parte, la *interseccionalidad*.

Como otro de los principios que orientan este fabricar, se encuentra la *configuración de espacios democráticos de participación y decisión*. Ya no se trata de sujetos pasivos beneficiarios, sino sujetos activos, competentes y protagonistas, aunque sea este activismo el que puja para situar al Estado como el último responsable de las políticas.

Lo expuesto supone, al mismo tiempo, una nueva forma de concebir los saberes puestos en movimiento al fabricar las políticas públicas. Por último, se encuentra presente el principio de *corresponsabilidad*, el que refiere a que si bien el Estado es garante en última instancia de la efectivización del conjunto de derechos, existiría una responsabilidad compartida por todos los integrantes, públicos y privados, en los procesos orientados al logro del fin de que trate.

El conjunto de los principios mencionados, pero en especial en aquellos que refieren a corresponsabilidad y participación, en ningún caso pueden configurarse a partir de la transferencia de responsabilidades a la sociedad por parte del Estado. Por su parte, este conjunto de principios y derechos enunciados presupone un marco de integralidad y progresividad de los derechos.

Se trata así, de un decir y fabricar de la política pública tendiente a construir procesos (inter)subjetivos y contextualizados. En este marco, su fabricar, se entiende inmerso en un contexto socialmente producido y en mutua interacción e influencia con los sujetos a quienes se encuentra dirigida. Al tiempo que es asumida por quienes la llevan adelante, como posición y reflexión política, imaginativa y creativa (instituyente) orientada a dar cuenta de los procesos de reconocimiento del Otro.

Podemos afirmar así, que este modo de concebir la política pública en clave de derechos humanos supone una nueva modalidad en la administración pública y sus principios en la gestión de lo público. Se trata de (re)pensar aquí en las capacidades estatales necesarias para poder gestionar en la diversidad. En cuanto a las principales propiedades y categorías pueden sintetizarse en el presente cuadro:

POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS		
Mecanismo de gestión y administración sobre la diversidad de sujetos de derechos y de políticas		
Derecho	Instrumento de transformación social, portador de principios de reconocimiento intersubjetivo.	
Tipo de legitimidad	En construcción constante, a partir de mecanismos públicos de paridad participativa entre los sujetos.	
El fabricar de la política (Técnica)	En construcción intersubjetiva. Los instrumentos asumen valores y posibilitan otras vidas posibles.	Principios de gestión que orientan el fabricar: Enfoque de Derechos, Integralidad, Transversalidad, Intersectorialidad e Interjurisdiccionalidad. Configuración de dispositivos democráticos de participación y decisión, corresponsabilidad de una multiplicidad de actores.
	La técnica lleva ínsito un componente político.	
		Operadores Técnicos: Primacía de autonomía y procesos reflexivos en torno a sus prácticas. Estabilidad laboral.

Funcionariado político	Orientación por valores propios de este núcleo. La política lleva insito un componente técnico.
Modo prevalente de abordaje	Puesta en marcha de políticas universales e integrales en torno al conjunto de derechos sociales, económicos, políticos, culturales, etc.
Alcance y la finalidad de la política pública	Ampliación de la comunidad política imaginada vía la ampliación de derechos universales. Puesta en marcha de políticas universales e integrales. Mecanismos selectivos vía medidas de afirmación positiva, en caso de existencia de derechos vulnerados.
Definiciones de los sujetos y topografía social	Sujetos de derecho y de políticas, con participación activa en las mismas y compuestas por diversos modos de vida posibles

3. Del arribo de la insignificancia

Procesos de reconocimiento y ausencia de redistribución:

Las diferentes fuerzas que impulsaron el instituyente núcleo de reconocimiento de derechos humanos, habían imaginado un decir y fabricar estatal bajo un determinado contexto bienestarista de redistribución y desarrollo económico. Sin embargo, y al mismo tiempo que el enfoque de derechos humanos progresivamente permeaba a los ordenamientos jurídicos y la política pública en los contextos nacionales, se producía la avanzada de la insignificancia (Castoriadis, 1997).

Así, Argentina en la década de los 90, bajo una lógica de desregulación, privatizaciones y apertura indiscriminada de mercados, terminaría por degradar los soportes construidos en torno al salariado (Castel, 1999, 2010), reeditándose en forma análoga que a inicios del capitalismo, la ficción por demás eficaz que el trabajo, algo no producido para ser vendido, se transforme en

pura mercancía (Polanyi, 2011).

Los distintos abordajes teóricos que pretenden caracterizar tales procesos señalan, si bien con notas diferenciales, a una cada vez más creciente franja de trabajadores/as, tanto de países periféricos como centrales, que experimentan este conjunto de transformaciones bajo las diversas modalidades de la precarización laboral (Castel, 1999, 2010; Gorz, 1989; Rosanvallon, 1995; Reich, 1993; Beck, 2000; Giddens, 1998; Offe, 1997; Svampa, 2003; Quijano, 2011; Antunez, 2003; Boaventura de Sousa Santos, 2003, 2009, 2011).

La escala que adquiere este proceso, supondrá una devastación generalizada de derechos conquistados, de precarización de las condiciones de trabajo y empleo y concentración de la riqueza. En cuanto a esta última, los datos indican que casi la mitad de la riqueza se encuentra en manos del 1% de la población y la otra mitad sería repartida entre el 99% restante. Asimismo, que si en 2010, 388 personas poseían la misma riqueza que 3.600 millones (la mitad más pobre de la humanidad), para 2015 solo 62 personas la poseían (Informe Oxfam, 2015, 2016). Para 2022, las cifras de desigualdad material son aún más crudas: se estima que casi un millón de personas podría caer en la pobreza extrema, al tiempo que la pandemia por Covid-19 ha creado un nuevo mil millonario (uno cada 30 horas). La riqueza de los mil millonarios aumentó más durante los 24 primeros meses de la pandemia que durante los 23 años que transcurrieron entre 1987 y 2010 (Oxfam, 2022).

Esta dinámica señalada de devastación de derechos, de emergencia del precariado y de acumulación, se inserta por su parte en procesos de transformaciones más amplias que remiten, entre otras, a la emergencia de la pandemia Covid-19, transformaciones demográficas, de patrones migratorios, ambientales, de transformaciones y diversificación en las familias, de formas de

participación política que exceden los canales tradicionales.

Bajo el marco expuesto, la noción de integración es resignificada, no aludiendo ya a los tradicionales mecanismos totalizadores provistos por el Estado, considerados ahora objetivos a destruir, sino a modalidades de tipo individualista entre los sujetos y las redes de consumo/mercado, y en donde la diferencia solo puede ser abordada en términos de marketing mercantil. De esta manera, la señal que tienen los individuos de orientación en la vida es la ganancia del dinero, cuando pueden (Grupo 12, 2001).

Es la ganancia salvaje lo que predetermina la configuración del Otro, con la consecuente desposesión de condiciones materiales, de derechos y sentidos, y proyectos de existencia. Asistimos a una nueva reconfiguración de las fronteras del binomio Nosotros/Otro, al ser cruzados por la precariedad, la pobreza, confinados a determinados sectores de las ciudades, imposibilitados de acceder a otros.

La insignificancia neoliberal así, resquebraja instituidos, y “ya no proveen a los individuos las normas, los valores, las referencias y las motivaciones que les permiten a la vez, hacer funcionar a la sociedad, y seguir siendo ellos mismos, más o menos bien, en un equilibrio vivible.” (Castoriadis, 1997, p. 29). En consecuencia, el desvanecimiento de las condiciones materiales provistas de los Estados bienestaristas, supone además fuertes problemas de coordinación simbólica de nuestras sociedades.

Tecnocracia, precarización y racismo:

Por su parte, el fabricar estatal de la insignificancia adquiere analogía al mercado, erigiendo los resultados como parte central

de la gestión de la política pública, y consigue su condición de posibilidad en un nuevo formato organizacional denominado “Nueva Gerencia Pública” (NGP), bajo principios de gestión que, entre otros, aluden a: la descentralización, el aplanamiento de las estructuras organizacionales, la desburocratización, la figura de “agencia” y de “cliente”, la precarización del empleo público y una evaluación con base a resultados. (Acuña, 2003)

El núcleo de la insignificancia asume así, bajo una nueva configuración, las premisas del positivismo racista normalizador, de las leyes económicas naturales de causa-efecto, de la mano invisible del mercado, lo que invariablemente redundará en técnicas gerencialistas y tecnocráticas.

Será a partir de la eficacia del monopolio de la fuerza física y simbólica, que el Estado traduce su propio relato ficcional y dice y fabrica, de modo selectivo, su propia configuración neoliberal. Al decir de Thwaytes Rey (2010): “El poder global no se ha desplegado de manera autónoma, sino por medio de los Estados nacionales. (...) Es más, los organismos multilaterales como el FMI y el BM, si bien son instancias supranacionales, constituyen prolongaciones estatales de los Estados Unidos y de los países del Grupo de los Siete (G7)”²¹ (p. 3).

Y en este nuevo contexto, la insignificancia se acopla al núcleo del racismo normalizador y lo vacía de todo sentido provisto por su configuración reformadora y moralizante, de posibilidad de retorno a la comunidad política imaginada, deviniendo el decir y fabricar estatal en su configuración represiva, de excepción (Agamben, 2006).

²¹ En este sentido, la mencionada autora, y acordamos con ella, sostiene que es preciso discernir qué facultades resignaron los Estados nacionales en el decurso de la globalización y en comparación de la etapa benefactora precedente. Estas facultades resignadas, son aquellas relacionadas a “la inclusión de los sectores no dominantes en los procesos de decisión colectiva y participación en la renta y aquellas relativas al control del funcionamiento del mercado y la protección de la sociedad en función de objetivos nacionales” (p. 3).

Entonces, la insignificancia neoliberal opera vaciando sentidos. El núcleo de significaciones de las políticas normalizadoras ve fragilizados sus mecanismos tradicionales de dominio, de vigilancia y normalización disciplinaria de las actividades en el tiempo y en el espacio. Antelo expuesto, el monopolio de la violencia se intensificaría sobre las poblaciones. Esto es, si bajo una lógica de normalización, en una combinación de su configuración moralizante y represiva, la violencia física era como tendencia utilizada selectivamente contra aquel Otro que disputaba activamente el poder económico y político de la comunidad política imaginada, en estos nuevos escenarios de la insignificancia, se amplía y disemina su uso. Y en este marco, la comunidad política imaginada argentina se plaga de vidas indignas de ser vividas, carentes de valor, en “nuda vida” (Agamben, 2006).

Lo superior y lo inferior, lo puro y lo impuro, lo legítimo y lo ilegítimo, se desarrollan así en el seno de una nueva dinámica y vuelve a ponerse en agenda la política de seguridad de corte represivo, denominadas de “tolerancia cero” o “mano dura”. Tal como denota Loïc Wacquant (2000, 2008, 2009), el Estado Social deviene penal, estableciendo un estado de excepción punitivo, que vigila y castiga a los insolventes, a partir de un encadenamiento institucional que interconecta políticas asistenciales, intervenciones urbanas y jurídico-policiales. Aquí es también el suelo propicio de emergencia de los autoritarismos y fundamentalismos que hacen peligrar siglos de conquistas de derechos.

POLÍTICAS DE LA INSIGNIFICANCIA > Se constituye en dispositivo de gestión y administración organizada de la desposesión material, simbólica, de derechos de las sociedades a partir de la devastación de sentidos.		
El Nosotros de la CPI	Construcción restrictiva del Nosotros y del proyecto económico de crecimiento que lo sustenta.	
Derecho	Instrumento de dominación, desactivación la revuelta.	
Tipo de legitimidad	Mediada por resultados. Uso activo del monopolio estatal de la violencia.	
El fabricar de la política (Técnica)	<p>Fundamentada en disciplinas que se inscriben en el positivismo.</p> <p>Impersonalidad.</p> <p>Tecnocracia.</p>	<p>Principios de gestión que orientan el fabricar: Análogos a las organizaciones empresariales: descentralización, el aplanamiento de las estructuras organizacionales, la desburocratización, la figura de “agencia” y de “cliente”, una evaluación con base a resultados, eficacia y eficiencia.</p> <p>Operadores Técnicos: Flexibilización y resultados, que deviene en precarización del empleo público.</p>
Funcionariado político	Orientación por resultados. Su función posee carácter instrumental, de marketing político.	
Modo prevalente de abordaje	El caso individualizado, intervenciones de carácter asistencial, con prestaciones específicas, tendientes a obturar la potencia de subversión del Otro.	
Alcance y la finalidad de la política pública	Altamente selectiva. Ampliación de su configuración represiva tendiente a domar subjetividades rebeldes.	
Definiciones de los sujetos y topografía social que impulsa	<p>El Otro: objetivizado deshumanizado - inferior - ilegítimo - impuro. Construcción de ausencia de humanidad.</p> <p>Sociedad ordenada en jerarquías y subconjuntos con base a modalidades de tipo individualistas entre sujetos y redes de mercado. Sin proyecto de retorno.</p>	

Un cierre provisorio: retos y desafíos

La irrupción de una diversidad de sujetos de derechos y de políticas estallan la idea de sujeto universal produciendo una nueva gramática política, la cual da cuenta de un profundo proceso de desnaturalización de la sociedad, de sus jerarquías establecidas, de los roles asignados, de los modos organizacionales y, quizás lo más significativo, de una reconfiguración sustantiva de las competencias estatales y de la definición de lo público y sus agendas.

Esta desnaturalización de la sociedad, se inserta en un contexto de pujas entre: por un lado, el logro de sociedades más progresistas, plurales y justas en términos redistributivos y de ampliación de derechos. Por otro, la profundización de la insignificancia, de las desigualdades materiales y la emergencia de fundamentalismos y recortes de derechos.

La *insignificancia* adquiere una lógica paradójica que destruye sentidos, pero al mismo tiempo los necesita para tener existencia. Se monta sobre significaciones previas (Normalización – Reconocimiento de Derechos Humanos) pareciendo no poder operar sin las mismas, aunque las vacía de sentido. Así, tanto resquebraja instituidos, como obtura la cristalización de instituyentes, a partir de sumergir su fabricación en una pura lógica tecnocrática, de lo cuantitativo, de los resultados, y en donde la política es instrumentalizada obteniendo un carácter netamente procedimental.

En este sentido, un primer punto pues, es colocar (junto al reconocimiento), el tema de redistribución en el centro (Fraser, 1997). En esta clave, aportar a los debates y reflexiones en torno a la cara no visible del proceso de acumulación capitalista, el cual refiere a los entramados reproductivos y de sostenibilidad de la vida colectiva. Esto es, consolidar procesos tendientes a des-

patriarcalizar, des-racializar, des-colonizar la política y las políticas públicas. El interrogante aquí es: ¿Cómo insertamos como tema central del Estado y la política pública (en sus diversos niveles jurisdiccionales) el sostenimiento de la vida?

Es central aquí, registrar como hecho central, que la irrupción de esta diversidad de sujetos en términos de derechos y de políticas ha producido una transformación de lo público y de sus agendas. Tomar estas agendas de manera integral, dando cuenta de sus interconexiones es central. Es significativo, cómo este reconocimiento estatal parece haber materializado bajo la forma que adquirieron las luchas de los movimientos y organizaciones. Se trata de un emerger de leyes y organismos estatales fragmentados, que parecen no poder reconocer entre sí las similitudes y analogías que los permean.

Solo al sortear la especialización y, visualizadas integralmente, es posible dar cuenta del modo en que contribuyen a desmontar, como si estuviesen de algún modo orquestadas, el entramado de significaciones normalizadoras y racistas. Esto, al momento en que desarticulan los diferentes filtros institucionales encadenados (judiciales, médicos, psiquiátricos) del decir y fabricar de la política estatal impuestos sobre el Otro y su descendencia.

Es clave al momento de pensar en la implementación de políticas públicas, con enfoque de derechos, replantear los formatos organizacionales que deben adquirir las administraciones públicas. Asistimos a la paradoja que pretenden ponerse en marcha políticas integrales, transversales, intersectoriales, interseccionales en formatos organizacionales que oscilan entre resabios de una burocracia nunca lograda (y sus principios de gestión especializados, estancos, objetivos) y la lógica de la Nueva Gerencia Pública que hasta el momento solo ha sido una potente narrativa al momento

de legitimar los procesos de precarización laboral que tienen lugar al interior estatal. Un punto central que puede aportar aquí es el fortalecimiento de la **configuración de espacios democráticos de participación y decisión**.

Así, podemos afirmar que este modo de concebir la política pública en clave de derechos humanos supone una nueva modalidad en la administración pública y sus principios en la gestión de lo público. Se trata aquí de ingresar en el interrogante de ¿cuáles son las capacidades estatales necesarias para poder gestionar en la diversidad?

Por último, mencionar un aspecto clave, es el hecho que una administración y una política pública inclusiva debe estar configurada por decisores políticos y técnicos altamente capacitados en el tema y ellxs mismos constituirse en esta diversidad. Esto es, la necesidad de poder delimitar cuáles son las posiciones y condiciones de los emergentes sujetos de derechos y de políticas, entre ellos mujeres, diversidades, juventudes, entre otras, al interior de las administraciones públicas y de los espacios donde se dirime la política.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista CEPAL N° 38. Extraído en: <http://hdl.handle.net/11362/11102>
- Abrams, P. (1977). Notas sobre la dificultad de estudiar al Estado. En: *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Agamben, G. (2006). *Homo Sacer*. Madrid: Pre-Textos.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica

- Andreassi Cieri, A. (1996). Las raíces del genocidio: los antecedentes de la militarización de la política y de una ideología del exterminio en Argentina, 1880-1920. *Boletín americanista*. [en línea], n.º 46, pp. 19-54, <https://raco.cat/index.php/BoletinAmericanista/article/view/98642>-
- Ansolabehere, P. (2005). *El hombre anarquista delincuente*. Revista Iberoamericana. Vol. LXXI, Núm. 211, 539-553.
- Antunes, R. (2003). ¿Adiós al trabajo? Buenos Aires: Herramienta 2ª ed.
- Barrancos, D. (2004). *Anarquismo, Educación y Costumbres en la Argentina de principios de siglo*. Buenos Aires. Contrapunto, 1990. En: Revista de Indias vol. LXIV, núm. 231 Pp. 425-444, ISSN: 0034-8341.
- Bayer, O. (2010). *Desdocumentar*. Página12: Extraído el 25/05/2022 en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-145745-2010-05-16.html>
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz: La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bourdieu, P. (2014). *Bourdieu, Sobre el Estado*. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Barcelona: Anagrama.
- Cammarota, A. (2012). Los consejos de Amalia a su hija Laura. Propaganda moral y construcciones genéricas en un texto escolar a comienzos del siglo XX en Argentina. En: *De Prácticas y Discursos*. Cuadernos de Ciencias Sociales Año 1 no. 1. (2012). Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste - Centro de Estudios Sociales.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castell, C. R. (1999). *Seminario intensivo de investigación. Empleo, desocupación, exclusiones; documento de trabajo*. Piette.
- Castoriadis, C. (1985). *La institución imaginaria de la sociedad Vol II*. Barcelona: Tusquets.
- Castoriadis, C. (1997). *El avance de la insignificancia*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Cecchetto, S. (2008). *La biología contra la democracia. Eugenesia, herencia y prejuicio en Argentina. 1880-1940*. Mar del Plata: EUDEM.
- Echavarrí, L. (2017). "Decir y Fabricar estatal de reconocimiento: Mujeres sujetos de derechos y de políticas." En: *Estado, nuevos sujetos de derechos y contextos: ¿Qué transformaciones en el decir y fabricar de las políticas públicas?* Estudio en base a una selección de experiencias en el campo de la política pública de Niñez, Nueva

- Economía Social y avance de los Derechos de las Mujeres. Tesis de Doctorado. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Córdoba. "No publicada".
- Echavarri, L. (2018). Eje Políticas públicas - La irrupción del otro en la comunidad política imaginada. *Cuadernos De Coyuntura*, (2), 19-24. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosCoyuntura/article/view/23714>;
- Echavarri, L. (2018a). "Estado y política pública en clave feminista: Sobre la perpetua pretensión estatal de categorizar el "ser mujer"". *Crítica y Resistencias*. Revista de conflictos sociales latinoamericanos N° 7. Año 2018. ISSN: 2525-0841. Págs. 15- 30 <http://criticayresistencias.comunis.com.ar> Edita: Colectivo de Investigación El Llano en Llamas.
- Foucault, M. (1992). *Microfísica del Poder*. Ediciones de la Piqueta.
- Foucault, M. (1996). *Genealogía del racismo*. Altamira.
- Foucault, M. (2001). *Los anormales*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (2009). *Seguridad, Territorio, Población*. Fondo de Cultura Económica.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta, Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Santa Fé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Fraser, N. (2015). *Fortunas del feminismo*. Madrid: IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Funes, P. y Ansaldi, W. (1995). *Patologías y rechazos. El racismo como factor constitutivo de la legitimidad política del orden oligárquico y la cultura política latinoamericana*. UDISHAL, Documento de Trabajo /1, Serie III, Buenos Aires: CINAP. Recuperado de: <http://catedras.fsoc.uba.ar/udishal/art/patologiasyrechazos.pdf>
- Funes, Patricia y Ansaldi, Waldo. (1995). *Patologías y rechazos. El racismo como factor constitutivo de la legitimidad política del orden oligárquico y la cultura política latinoamericana*. UDISHAL, Documento de Trabajo /1, Serie III, Buenos Aires, CINAP, 1995.
- Gayol, S., y Kessler, G. (2002). *Violencias, Delitos y Justicias*. Buenos Aires: Manantial - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Giddens, A. (1998). *Más allá de la izquierda y la derecha*. Madrid.

- Gorz, A. (1998). *Misérias del Presente, Riqueza de lo Posible*. Buenos Aires: Paidós.
- Grupo 12. "Del Fragmento a la situación – Notas sobre la subjetividad contemporánea; Gráfica México; 2001.
- Halperin Donghi, T. (1989). *José Ingenieros, Sociología Argentina*, p. 11, Obras Completas, Ediciones L. J. Rosso, Buenos Aires, 1918.
- Jessop, B. (2002). *El futuro del Estado capitalista*. Los libros de la Catarata.
- Melucci, A. (1994). *Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales*. En: Zona Abierta, N° 69, pp. 153-180.
- Offe, C. (1992). Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional. En *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Sistema.
- Otero, H. (1998). *Estadística censal y construcción de la Nación. El caso argentino, 1869-1914*. Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", (16 y 17), 123-149.
- Informes Oxfam. (2015, 2016 y 2022). Extraído en: <https://www.oxfam.org/es/informes/beneficiarse-del-sufrimiento>
- Pautassi, L. (2010). El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión. En: *Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones"*. Recuperado de: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcapjpcgclefindmkaj/http://www.ccgsm.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/pautassi.pdf>
- Polanyi, K. (2011). *La gran transformación, los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Quijano, A. (2011). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- Quiroga Díaz, N. y Gago, V. (2014). Los comunes en femenino. Cuerpo y poder ante la expropiación de las economías para la vida. *Economía Y Sociedad*, 19(45), 1-18. <https://doi.org/10.15359/eyes.19-45.1>
- Reich, R. (1993). *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Javier Vergara Editor. Buenos Aires.
- Repetto, F. (2010). *Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas*. Obtenido de <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/6.-repetto-2010-jgm>

- Repetto, F. y Tedeschi, V. (2013). *Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral*. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.
- Rosanvallon, P. (1995). *La Nueva Cuestión Social, segunda parte*. Buenos Aires: Manantial.
- Rosetto, J. y De Lellis, M. (2008). *Reforma del modelo de atención en una institución dedicada al tratamiento de la discapacidad intelectual*. Ponencia presentada en Jornadas de Salud Mental de la Facultad de Psicología (UBA), 2008.
- Salvatore, R. (2000). *Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/obrera en Argentina*. En: Suriano, Juan (Ed.). *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*. Editorial La Colmena, Buenos Aires.
- Salvatore, R. (2001). Sobre el surgimiento del estado médico legal en la Argentina (1890-1940). *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, 20. Santa Fe.
- Sousa Santos, B. (2004). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sousa Santos, B. (2012). *Derecho y emancipación. Pensamiento Jurídico Contemporáneo. Corte Constitucional para el Período de Transición*, Quito.
- Svampa, M. (2003). *Los Nuevos Rostros de la Marginalidad. Disertación para la apertura del Seminario Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires.
- Talak, A. M. (2005). Los primeros desarrollos de la psicología en la Argentina. Módulo IV, Primera parte. Buenos Aires: Facultad de Psicología, UBA. Recuperado de: www.psicologia.historiapsi.com.
- Taussig, M. (2005). *Maleficium: el fetichismo del Estado*. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/151630269/Michael-Taussig-El-Fetichismo-del-Estado>
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Madrid: PPC Editorial.
- Ubertalli Steinberg, F. P. (2017). Los Pensadores: Educación en hábitos y contenidos. *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, (8). Recuperado a partir de <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CEEED/article/view/942>
- Vallejo, G. y Miranda, M. (2004). Los saberes del poder: eugenesia y

- biotipología en la Argentina del Siglo XX. *Revista de Indias*, vol. LXIV, núm. 231 Págs. 425-444, ISSN: 0034-8341.
- Vallejo, G. y Miranda, M. (2004). Los saberes del poder: eugenesia y biotipología. *Revista de Indias*, vol. LXIV, núm. 231, 425-444.
- Vezzetti, H. (1985). *La Locura en Argentina*. Paidós.
- Weber, M. (1991). ¿Qué es la burocracia? Libros Tauro.
- Weber, M. (2014). Economía y sociedad. Tipos de dominación. Extraído de <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriapolitica/files/2014/10/Weber.Tipos-de-dominaci%C3%B3n.pdf>
- Zaffaroni (1997). El Discurso Racista. Eficacia de su estructura. Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, ISSN 0210-9700, N°. Extra 11, 1997 (Ejemplar dedicado a: III Coloquio Internacional « Pp. 259 – 265.

Segunda parte

Experiencias situadas
en distintas áreas
de políticas

SALUD MENTAL

SALUD MENTAL
ES
SER PARTE

(4)

Leyes de salud mental: un largo camino recorrido... y mucho por recorrer

*Solana Yoma
Jacinta Burijovich*

El camino de las leyes: el proceso colectivo detrás de su sanción

En Argentina y en Córdoba tenemos desde el año 2010 dos leyes de salud mental –la Ley Nacional N° 26.657 (LNSM) y la Ley Provincial N° 9.848 (LPSM)– que incorporan dentro de su articulado

una serie de pactos y tratados internacionales de derechos humanos en los que se reconocen derechos a las personas usuarias de salud mental y, al mismo tiempo, se concibe a las personas usuarias como titulares de derecho.

Es preciso reconocer que estas leyes no son producto de decisiones gubernamentales formuladas a puertas cerradas sino que, en sí mismas, emanaron de un proceso colectivo y de disputa promovido por organizaciones y movimientos sociales del campo de la salud mental, a partir de estrategias diversas de incidencia política y legislativa.

En Córdoba, el proceso de elaboración de la Ley Provincial N° 9.848 estuvo a cargo de la “Mesa de Trabajo Permanente en Salud Mental y Derechos Humanos”, colectivo de trabajadores de salud mental conformado en el año 2008 que bregó por la sanción de la Ley Provincial y por su efectivo cumplimiento. Entre las múltiples iniciativas que confluyeron para que finalmente se sancionara una ley en Córdoba se pueden citar las actividades Pre-Congresos de Madres de Plaza de Mayo, la organización de trabajadores de salud mental, la recuperación histórica de acciones colectivas desarrolladas antes de la dictadura. A fines de 2007, impulsado por equipos de salud de diversas instituciones de salud mental de la provincia, se presentó en Córdoba el informe “Vidas arrasadas” elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (2007). En ese informe, se afirmaba que había 25.000 personas internadas en hospitales psiquiátricos de la Argentina, con condiciones de internación indignas que reflejaban situaciones de sobremedicación, abusos, falta de seguimiento terapéutico, hacinamiento y todas las imágenes del horror que sucede al interior de los manicomios de nuestro país. En ese momento, volver a constatar esta “catástrofe humanitaria” movilizó a un gran número de trabajadores y usuaries, que logró reunir las mejores experiencias desmanicomializadoras

de Córdoba. En el año 2009, la Mesa presentó un anteproyecto de ley de salud mental a la Comisión de Salud de la Legislatura de Córdoba que contó con la adhesión de más de 600 organizaciones e instituciones. Finalmente este proceso se consolidó con la sanción de la Ley Provincial de Salud Mental N° 9.848 a finales del año 2010.

En relación a la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657, uno de los espacios que desempeñó un rol activo en los debates y discusiones previas a su sanción fue la “Mesa Federal de Salud Mental, Justicia y Derechos Humanos” conformada por un conjunto de organizaciones sociales junto a actores y organismos gubernamentales. En la publicación *“Prácticas inclusivas en salud mental y adicciones con enfoque de derechos humanos”* compilada por la Mesa Federal (INADI, 2014), se señala que ese espacio se conformó en el año 2005 con el objetivo de impulsar la formulación de políticas públicas en salud mental con perspectiva de derechos humanos y que contribuyó con el impulso, la sanción y la reglamentación de la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657.

El hecho de enfatizar en los procesos colectivos detrás de la sanción de estas normativas se constituye en una apuesta política por recuperar la “memoria de las luchas” (Segato, 2016) que hicieron posibles tales acontecimientos, con el objeto de mantener a la historia y a la memoria en movimiento. Como plantea Abramovich (2021):

Quando pensamos en los derechos reconocidos en instrumentos o tratados de derechos humanos, un aspecto importante es que esos instrumentos, como decía Norberto Bobbio, son reflejo de luchas sociales, derechos conquistados en determinado momento histórico, parte de procesos de reconocimiento político de derechos que fueron demandados, peleados y conquistados en la esfera

pública política local e internacional a través de conflictos históricos que modelaron su alcance y les dieron un determinado sentido (p.383).

En otras palabras, recuperar la memoria de las luchas permite reconocer que la sanción de las leyes es una conquista colectiva que obliga al Estado a garantizar ciertos derechos, pero que esto no anula la necesidad de movilizarse, disputar y exigir por su plena implementación.

Transformaciones que propone la Ley Nacional de Salud Mental

La Ley Nacional de Salud Mental es una ley de orden público (Ley N° 26.657, art. 45) que se encuentra vigente en todo el país desde el momento de su promulgación y no requiere la adhesión de las provincias. Además, presenta un estándar más alto en materia de derechos humanos que la Ley Provincial N° 9.848 y es considerada una normativa de avanzada en la región, al establecer algunos hitos que promueven un cambio fundamental de enfoque en las políticas públicas de esta materia (Stolkiner, 2015). Por tal motivo –y por los alcances limitados de este trabajo– nos centraremos a continuación en las transformaciones que prevé esta normativa y no ahondaremos en las diferencias que establece con la Ley Provincial de Córdoba N° 9.848.

La definición de salud mental que propone la LNSM condensa, en unos pocos renglones, una serie de principios que luego se desarrollan a lo largo de todo el texto de esa normativa. Se la define como un “proceso determinado por componentes históricos, socioeconómicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya

preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona” (Ley N° 26.657, art. 3). Al concebir a la salud mental como un proceso, la LNSM avanza respecto de concepciones de corte biologicista y estático, que definían a las “enfermedades mentales” como un estado y que trazaban barreras estáticas entre locura-cordura, salud-enfermedad, normalidad-anormalidad. Por el contrario, el hecho de enfatizar en el carácter procesual de la salud ligado a la noción de determinación social, permite poner al padecimiento en vinculación con las condiciones sociales en que se genera (Augsburger, 2002; Yoma, 2018) y postular al respeto irrestricto de los derechos humanos como condición estructural para abordar el concepto mismo de salud mental (CELS, 2015). A partir de esta definición, todes seríamos usuaries –actuales o potenciales– de los servicios de salud mental.

Además, la LNSM parte de la presunción de capacidad de todas las personas, incorpora a las adicciones como parte integrante de las políticas de salud mental y prohíbe realizar diagnósticos en este campo sobre la base de: a) el status político, socioeconómico o la pertenencia a un grupo cultural, racial o religioso; b) demandas de terceros (familiares, laborales o la falta de conformidad a valores morales, sociales, políticos); c) la elección o identidad sexual; d) antecedentes de hospitalizaciones o tratamientos previos. Sumado a ello, plantea que los diagnósticos deben ser situacionales, realizados de manera interdisciplinaria y que de ningún modo puede concebirse al padecimiento mental como un estado inmodificable.

Para materializar estos principios, la LNSM prevé una asignación presupuestaria mínima del 10% del presupuesto total de salud para las políticas de salud mental, orientado a transformar el sistema de atención en clave de derechos humanos. Así, prohíbe la creación de nuevos manicomios y promueve la adaptación de los ya existentes

hasta su sustitución definitiva por dispositivos centrados en la comunidad. En ese marco, regula que las internaciones sean una medida excepcional, de carácter breve y a efectuarse en hospitales generales, donde se debe priorizar el consentimiento informado de las personas. Las internaciones involuntarias, por su parte, se permiten solo en aquellos casos en los que mediare situación de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros. De ese modo, la LNSM impide que la internación se lleve a cabo para resolver problemáticas sociales y/o de vivienda y reconoce el derecho a acceder a una defensoría letrada y a que las internaciones cuenten con el seguimiento de la justicia y del Órgano de Revisión para evitar y prevenir las vulneraciones de derechos que solían (y aún suelen) ser moneda corriente en este ámbito.

Al promover la sustitución definitiva de los manicomios por dispositivos centrados en la comunidad, la LNSM propone fortalecer el abordaje en el primer nivel de atención y apuntalar la creación de una red de servicios territoriales entre los que se encuentren casas de medio camino, casas de convivencia, hospitales de día, cooperativas de trabajo, centros de capacitación sociolaboral, emprendimientos sociales, entre otros. En esta configuración, el manicomio dejaría de ser el eje rector de la estrategia sanitaria y se apostaría por una estrategia de atención primaria de la salud, con énfasis en abordajes interdisciplinarios (que incluyan a una diversidad de disciplinas tales como psicología, psiquiatría, trabajo social, terapia ocupacional, enfermería, entre otros) e intersectoriales (que trasciendan al sector salud e incorporen a los ministerios de trabajo, vivienda, educación, desarrollo social).

En relación a los derechos de las personas usuarias, la LNSM reconoce –entre otros– el derecho a recibir atención sanitaria y social integral y humanizada; a que la atención se base en fundamentos científicos y se ajuste a principios éticos; a acceder

de manera gratuita, igualitaria y equitativa a las prestaciones e insumos necesarios; a ser tratadas con la alternativa terapéutica que menos restrinja sus derechos y libertades; a que se promueva su integración familiar, laboral y comunitaria; a no ser discriminadas por un padecimiento mental actual o pasado; a ser acompañadas por sus familiares u otras personas de su preferencia durante todo el proceso de atención; a ser informadas de manera comprensible según los principios del consentimiento informado; a tomar decisiones sobre su tratamiento e, incluso, a participar en la formulación de políticas públicas de este campo.

Para que tales principios y derechos puedan cumplirse tanto en las instituciones públicas como privadas, la Ley promueve la creación de un Plan Nacional de Salud Mental, el desarrollo de estándares de habilitación y supervisión de los servicios de salud mental y la adecuación de la cobertura de las obras sociales en concordancia con los postulados de esta normativa. Asimismo, reconoce que la formación de los profesionales en los principios de la Ley y en el enfoque de derechos humanos resulta consustancial a sus posibilidades de implementación, por lo cual prevé el desarrollo de recomendaciones dirigidas a universidades públicas y privadas, así como espacios de capacitación y actualización profesional.

En suma, la LNSM propone ni más ni menos que el reemplazo del modelo asilar-manicomial que, centrado en prejuicios de peligrosidad e irrecuperabilidad, excluye a las personas con padecimiento mental, hacia otro modelo centrado en la posibilidad de que todes podamos vivir en comunidad y desarrollar nuestros proyectos de vida en dignidad.

El contexto actual de implementación de las leyes de salud mental

En todo proceso de transformación, la información es un aspecto fundamental: se necesita información desagregada, confiable y dinámicamente actualizada para poder diseñar políticas públicas y actuar con “flexibilidad estratégica” ante realidades cambiantes (Yoma y Burijovich, 2019). Sin embargo, uno de los problemas que enfrenta la institucionalidad estatal argentina es que existe un serio déficit de información al momento de diseñar e implementar las políticas, así como al evaluar sus resultados. En materia de salud mental, esto se puso de manifiesto en los Principios de Brasilia (OMS/OPS, 2005) que señalan la insuficiente capacidad de documentación, monitoreo y evaluación de los Estados para dar cuenta de sus avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

La LNSM se hizo eco de estas advertencias e incorporó mediante su artículo N°35 la obligación de realizar un censo nacional en todos los centros de internación en salud mental (públicos y privados) de nuestro país, para conocer la situación de las personas internadas y llevar a cabo las transformaciones correspondientes a partir de tal información estratégica. Sin embargo, aunque la Ley establecía que el censo debía implementarse dentro de los ciento ochenta días corridos desde su sanción y reiterarse con una periodicidad máxima de dos años, la Argentina llevó a cabo su primer (y hasta ahora único) censo nacional de personas internadas por motivos de salud mental entre los años 2018 y 2019. Este relevamiento se realizó en instituciones de internación monovalente públicas y privadas de veintiún jurisdicciones del país y arrojó como resultado que, en aquel momento, permanecían 12.035 personas internadas en hospitales psiquiátricos de Argentina (DNSMyA, 2019), un dato alarmante a

solo un año de cumplirse el plazo establecido en el Decreto 603/13 de la LNSM, que fijaba al año 2020 como la fecha límite para poner fin a los manicomios, acorde al compromiso asumido por nuestro país al firmar el Consenso de Panamá (OMS/OPS, 2010).

El censo también constató un tiempo promedio de internación de 8,2 años en los sectores públicos y privados, que ascendía a 12,5 años al considerar solo el sector público y determinó que el 63,6% de las personas estaban internadas sin presentar criterio de riesgo cierto e inminente (único motivo que justificaría la internación según la LNSM), lo cual demuestra una flagrante contradicción con lo dispuesto por esta normativa. Las personas internadas se encontraban, además, aisladas y segregadas, ya que solamente el 41,6% manifestó poder realizar llamadas y el 40,4% informó no haber salido del hospital durante el último mes. A su vez, se registró que un 69% de las personas internadas contaba con algún ingreso económico, aunque un 72% indicó no administrarlos y que un 58% contaba con una vivienda, pero el 74% no podía disponer de ella (DNSMyA, 2019), lo cual da cuenta de una pérdida de capacidades para manejar sus propios bienes y para tomar decisiones autónomas sobre sus vidas. Estos datos, además, encuentran consonancia con lo afirmado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2015) respecto de que, en un elevado porcentaje, las instituciones monovalentes de salud mental continúan dando respuesta a situaciones tales como falta de vivienda, trabajo o seguridad social que deberían ser resueltas a través de otro tipo de dispositivos, en el ámbito comunitario y de manera intersectorial.

En Córdoba, desde el Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos desarrollamos desde el año 2011 una serie de investigaciones cualitativas y cuantitativas con el objeto conocer y documentar los procesos de transformación de los servicios, políticas y prácticas de salud mental en nuestra provincia, en el

marco de lo establecido por la legislación vigente. En esa línea, desde el Observatorio nos proponemos analizar y hacer visible el cumplimiento de los objetivos sancionados en las leyes de salud mental a través de la observación, la evaluación, el monitoreo y la incidencia en políticas públicas y utilizamos, para ello, la producción de información mediante estrategias sistemáticas de recolección y análisis de datos. A partir de ello y a lo largo de estos años, desde el Observatorio hemos identificado situaciones por demás preocupantes y un panorama desalentador en el sistema de salud mental de Córdoba.

En relación al área de salud mental, la provincia ha mantenido su decisión de asignar una cantidad de recursos manifiestamente insuficientes para llevar adelante el proceso de transformación al que se encuentra obligada a partir de la sanción de las Leyes N° 9.848 y N° 26.657. Desde el año 2015, el Gobierno de la Provincia de Córdoba recortó progresivamente el presupuesto destinado a salud y, en materia de salud mental, nunca ha dejado de bajar incluso en el contexto de la emergencia sanitaria impuesto por la pandemia por Covid-19. Además, los insuficientes recursos asignados a esta área (que actualmente no llegan a la mitad de los porcentajes recomendados internacionalmente), se han distribuido de manera contraria a lo señalado por tales normativas. Es decir, en lugar de destinarse hacia la transformación del sistema –con la apertura de dispositivos sustitutivos, la consolidación de equipos interdisciplinarios, el fortalecimiento del primer nivel de atención, la conversión de los hospitales psiquiátricos–, se destina para sostener el actual modelo asilar y segregador e, incluso, para tercerizar servicios a empresas privadas.

En efecto, constatamos que los hospitales monovalentes continúan siendo el eje rector de la política de salud mental de la provincia, con el 80% del presupuesto del sector destinado al sostenimiento

de la lógica asilar y con una persistencia de prácticas vulneratorias de derechos de las personas usuarias. En reiteradas oportunidades, distintos actores del campo de la salud mental hemos denunciado la vigencia y, peor aún, la profundización de las lógicas manicomiales en las instituciones monovalentes de Córdoba, con instalaciones deterioradas, recursos humanos y materiales insuficientes y precarizados, internaciones prolongadas y escasamente controladas y el uso excesivo de psicofármacos como estrategia de intervención privilegiada. Además, no existen en nuestra jurisdicción mecanismos autónomos de control y monitoreo que permitan poner fin a estas situaciones ni se han diseñado planes de adecuación que posibiliten avanzar hacia la sustitución de los hospitales monovalentes.

Estas situaciones contrarias a la implementación de las leyes se registran también en la atención en hospitales generales, donde se observa una escasez de camas destinadas a salud mental, la falta de disponibilidad de medicamentos específicos y la persistencia de acciones discriminatorias hacia las personas usuarias, lo cual restringe sus posibilidades de acceder a la atención que necesitan. Sumado a ello, a más de una década de la sanción de las leyes, resulta alarmante la escasez de dispositivos sustitutivos tales como casas de medio camino o casas de convivencia que permitan sostener un proyecto de vida en comunidad. En la ciudad de Córdoba, al momento de escribir este artículo, se registra una sola casa de medio camino pública destinada para seis mujeres (gestionada por la provincia) y una casa de convivencia sostenida por la voluntad de trabajadores (que ponen su sueldo de garantía para pagar el alquiler), así como por el esfuerzo de usuarias (que pagan el alquiler con aportes de sus pensiones no contributivas), lo cual da cuenta de las falencias en la implementación de una política pública que permita destinar los recursos necesarios a estos dispositivos

previstos por las actuales normativas. A nivel territorial, continúan siendo escasos e incompletos los equipos de salud mental en el primer nivel de atención: en la ciudad de Córdoba, menos de un 25% de los centros de salud municipales cuentan con psicólogos y es aún más dramática la escasez de trabajadores sociales para abordar la extensión y complejidad de las problemáticas de salud mental en las comunidades.

La persistencia del modelo de atención asilar-manicomial ha generado una crisis de abandono, abuso y violencia que se profundiza en los casos de aquellos grupos particularmente vulnerados. A lo largo de estos años, hemos constatado que las políticas y los servicios de salud mental no se adecúan a las necesidades de las infancias, de las mujeres y diversidades, de las personas con discapacidad, de las personas adultas mayores ni de las migrantes, quienes se enfrentan con barreras agravadas para acceder a sus tratamientos y, cuando reciben atención, esta se basa en estereotipos y prácticas discriminatorias. Aquí podemos mencionar, como ejemplos, la situación de las infancias y de las mujeres usuarias.

En materia de infancias, a la escasa oferta de atención estatal para este grupo se suma la patologización, la medicalización y las clasificaciones que acallan lo que sucede en su cotidianidad e imposibilitan el despliegue de abordajes integrales que permitan cumplir con lo dispuesto por las leyes de salud mental y por la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley Nacional N° 26.061).

En el caso de las mujeres, aunque son las principales usuarias de los servicios de salud mental, su atención se articula frecuentemente en concepciones patriarcales, en la reproducción de situaciones de violencia de género y en la medicalización de su padecimiento.

Entre ellas, quienes se encuentran internadas en los manicomios sufren graves situaciones de violencia (física, simbólica y sexual) que difícilmente logran visibilizar en mecanismos institucionales de denuncia porque su palabra es desacreditada y cuestionada debido a los estigmas vinculados a su condición de “locas”, “erotómanas” o “histéricas”. Además de ello, se vulnera su privacidad, su intimidad, su autonomía sexual, sus derechos sexuales y reproductivos y, en general, sus posibilidades de decidir sobre sus propios cuerpos y sobre sus vidas. (Yoma, Buhlman y Burijovich, 2019)

Las anteriores situaciones ponen de relieve la necesidad –aún pendiente en nuestra provincia– de diseñar políticas públicas en clave interseccional, que permitan considerar las diferentes fuentes estructurales de desigualdad (racial, sexual, de género, etnia, generación, capacidad, clase social) y su articulación de manera múltiple y crucialmente simultánea en la emergencia de modalidades agravadas de exclusión, padecimiento e inequidad (Brah, 2012; Platero Méndez, 2014).

Dolor, pandemia... y después

La pandemia nos trajo mucho dolor y muchas pérdidas que llevarán un largo tiempo de tramitación. En ese escenario, el gobierno provincial no estuvo a la altura de estos grandes desafíos en materia de salud mental. En los años previos a la pandemia, la política desarrollada ya había debilitado y, en algunos casos, desmantelado programas y servicios absolutamente necesarios para afrontar esta crisis sanitaria. Sumado a ello, el contexto de emergencia producido por Covid-19 puso en evidencia la fragilidad de nuestro sistema de atención en salud mental y la vulneración de derechos que este produce.

A partir del año 2020, lejos de avanzar hacia la transformación definitiva del sistema manicomial y hacia su reemplazo por un modelo comunitario e inclusivo anclado en el enfoque de derechos humanos, en Córdoba se limitó aún más la atención de salud mental en hospitales generales; se cerraron algunos de los escasos dispositivos de atención comunitaria que había en los barrios; se sostuvo la atención solo en guardias e internado de hospitales monovalentes; se restringieron las visitas domiciliarias que contribuían a la continuidad de cuidados de personas externadas; se efectuaron despidos a trabajadores de diferentes dependencias provinciales de salud mental y adicciones; se dieron de baja convenios con organizaciones sociales que abordaban los consumos problemáticos de sustancias en los territorios y se anuló la prórroga de las Residencias Interdisciplinarias de Salud Mental (Buhlman, Burijovich, Heredia, Passini y Yoma, 2020).

En otras palabras, se apostó por una atención manicomial y de “urgencia”, entendiendo como tal a la prescripción de fármacos e internación. De hecho, el Ministerio de Salud de la Provincia decidió cerrar los talleres de rehabilitación del Hospital Neuropsiquiátrico y blanquear los murales artísticos pintados por las personas usuarias, atentando contra el despliegue de su expresividad y limitando sus posibilidades de participar en espacios recreativos, inclusivos y de socialización. Así, las actividades artísticas/terapéuticas que se promueven en las distintas experiencias de transformación de salud mental del país, en Córdoba han sido objeto de deliberada supresión. Para las personas internadas en los hospitales psiquiátricos esto implicó profundizar la distancia social y la posibilidad de recibir acompañamiento, mientras que para les usuaries externades agudizó las situaciones de desafiliación y exclusión.

En las comunidades, los servicios de salud mental se enfrentaron a situaciones de desborde, con largas listas de espera, con

la incapacidad para atender nuevos casos, con posibilidades limitadas de derivación y con una dificultad para conseguir camas para usuaries que cumplieran con los criterios de internación. En algunos hospitales, los equipos de salud mental se vieron obligados a virtualizar la atención, a cancelar la presencialidad de los consultorios externos, a implementar guardias pasivas sin recursos y a incluirse en tareas específicas tales como el *triage*, todo lo cual redundó en una marcada restricción de la atención. En este escenario, los trabajadores de salud mental manifestaron sensaciones de desamparo institucional y de falta de cuidados e, incluso, muchos de ellos refirieron experimentar padecimientos subjetivos que les llevaron a requerir atención en salud mental.

En síntesis, frente a la centralidad otorgada a la asistencia vinculada al Covid-19, las problemáticas de salud mental quedaron fuera de las prioridades políticas del gobierno de la provincia, lo cual condujo a la agudización de problemáticas preexistentes en este campo.

Consideraciones finales

Llegados a este punto, podemos afirmar que las leyes de salud mental no podrían concebirse como un punto de llegada de ciertos acuerdos cristalizados sino, más bien, como herramientas de lucha para bregar por dichas transformaciones en un escenario en el que aún se encuentran en disputa dos modelos contrapuestos de abordaje de estas problemáticas. Como plantea De Lellis (2015) nos encontramos en una situación de coexistencia paradigmática “entre quienes encarnan en el ideario y la acción al modelo sustitutivo, y quienes, sosteniendo con sus prácticas el modelo hegemónico, plantean resistencias a toda transformación del *statu quo* existente” (p.116).

A lo largo de este trabajo, pudimos visualizar que estas tensiones continúan aún hoy –a doce años de sanción de las leyes– y que se potenciaron en el marco de la pandemia por Covid-19. Además, el contraste entre los principios enunciados en la LNSM y las situaciones de vulneraciones de derechos que persisten en la actualidad permiten comprender que el problema no son las normativas, sino su falta de implementación (pese a los intentos manifiestos de sectores mediáticos y corporativos que pretenden denostar, para luego derogar, la Ley Nacional de Salud Mental).

El aumento de prácticas de corte biologicista y hospitalocéntrico da cuenta de la avanzada del modelo biomédico manicomial en su afán por defender sus intereses y maximizar su posición hegemónica en este campo (Spinelli, 2010). Allí, se encuentra con la aquiescencia de gobiernos que en lo discursivo hablan de desmanicomialización, pero que en las prácticas implementan acciones de expulsión y abandono, a partir de la ausencia casi total de dispositivos sustitutivos, de una red integral de servicios en la comunidad, de la carencia de acompañamiento de las personas externadas, con ajuste presupuestario y con una continua precarización de las condiciones de trabajo de los equipos interdisciplinarios.

Frente a ello, el movimiento salud-mentalista se enfrenta al desafío de redoblar la organización comprometida, el trabajo sostenido y las estrategias colectivas que permitieron la sanción de las leyes y que hoy requieren de acciones organizadas para luchar por su plena implementación. Así, se vuelve imperioso que este colectivo organizado se constituya en un actor político relevante para disputar la orientación de las políticas en este campo y para señalar sus deficiencias e incumplimientos frente al Estado (no solo como el principal agente obligado a garantizar los derechos sino, incluso, como el principal artífice de muchas vulneraciones).

Finalmente, aunque la sanción de las leyes no garantiza *per se* la orientación de las políticas públicas, consideramos preciso reivindicarlas como herramientas jurídicas y políticas para impugnar dichos incumplimientos (Abramovich, 2021) y para exigir la vigencia de los derechos humanos en este campo, junto al plexo normativo nacional e internacional (con rango constitucional) que les dan sustento.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2021). Los derechos humanos en las políticas públicas. En Pautassi, L. y Marco Navarro, F. (Coords.) *Feminismos, cuidados e institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico* (pp.375-392). Buenos Aires: Fundación Medifé Edita.
- Augsburger, C. (2002). De la epidemiología psiquiátrica a la epidemiología en salud mental: el sufrimiento psíquico como categoría clave. *Cuadernos Médico Sociales*, 81, 61-75.
- Brah, A. (2012). Pensando en y a través de la interseccionalidad. En: Zapata Galindo M, García Peter S, Chan de Avila J (Eds.), *La interseccionalidad en debate* (pp. 14-20). Berlín: Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin.
- Buhlman, S., Buriyovich, J., Heredia, A., Passini, M., y Yoma, S. M. (2020). Covid-19 y el derecho a la salud mental: la urgencia de implementar lo necesario. En Bohoslasky, J.P. (Ed.), *Covid-19 y Derechos Humanos. La pandemia de la desigualdad* (pp. 215-233). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2007). *Vidas arrasadas. La segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos*. Buenos Aires: CELS.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2015). *Cruzar el Muro: desafíos y propuestas para la externación del manicomio*. Buenos Aires: CELS.
- Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones (2019). *Primer censo nacional de personas internadas por motivos de salud mental*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo - INADI (2014). *Prácticas Inclusivas en Salud Mental y Adicciones con enfoque de Derechos Humanos*. Buenos Aires: INADI.
- Organización Panamericana de Salud / Organización Mundial de la Salud (2005). Principios de Brasilia. Principios Rectores para el Desarrollo de la Atención en Salud Mental en las Américas Brasilia: OPS/OMS.
- Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (2010). Consenso de Panamá. Panamá: OMS/OPS.
- Platero Méndez, R. (2014). Metáforas y articulaciones para una pedagogía crítica sobre la interseccionalidad. *Quaderns de Psicologia*, 16(1), 55-72.
- Segato, R.L. (2016). Frente al espejo de la reina mala. Docencia, amistad y autorización como brechas decoloniales en la universidad. En Blanco, J. (Coord.), *Cuadernos para el Debate: Pensar la Universidad desde una crítica de la colonialidad* (pp. 4-19). Córdoba: Instituto Oscar Varsavsky.
- Spinelli, H. (2010). Las dimensiones del campo de la salud en Argentina. *Revista Salud Colectiva*, 6 (3): 275-293.
- Stolkiner, A. (2015). Salud mental: avances y contradicciones de su integración a la salud comunitaria. En Tesler, L. (Comp.) ¿Qué hacer en salud? Fundamentos políticos para la soberanía sanitaria (pp.57-70). Buenos Aires: Colihue.
- Yoma, S. M. (2018). Derechos Sociales y Salud Mental: de la vulneración de derechos y la exclusión social a políticas públicas integrales. En: Rossetti, A., Monasterolo, M. (Ed.) y Yoma, S. (Coord.) *Derechos Sociales e Intersectorialidad: hacia una nueva institucionalidad en Salud Mental* (pp. 259-271). Córdoba: Editorial Espartaco.
- Yoma, S. M. y Burijovich, J. (2019). Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos: producción de información en los procesos de transformación. *Revista Salud Mental y Comunidad*, 6(7):133-137.
- Yoma, S. M., Buhlman, S. y Burijovich, J. (2021). Aún no estamos todas... a algunas no nos ven. Las mujeres en los hospitales psiquiátricos. En Herrera, M., Fernández, S. y de la Torre, N. (Dirs.) *Tratado de Géneros, derechos y justicia. Políticas Públicas y Multidisciplina* (pp.151-167). Buenos Aires: Rubinzal Culzoni Editores.

(5)

Afectar las políticas públicas

Una aproximación al enfoque de derechos en el campo de la Salud Mental desde el giro afectivo

María Angélica Bella

Ana Julia Crosa

*No, naturalmente, no nos une el amor
nos une la misma búsqueda
(o la misma fuga)
Nos unen, en definitiva, los mismos interrogantes,
las mismas ignorancias
y el mismo deseo (una bruta ansiedad)
por conocer al menos el por qué de nuestro
sufrimiento.*

(José Sbarra, Obsesión de vivir, 1975)

La construcción del binomio *Nosotros/Otros*

¿Podemos imaginar algo así como una política afectiva, emotiva, sensible? ¿Qué emerge si ponemos en contacto, por ejemplo, al derecho con el afecto y la emoción? Como propone Butler (2006), todas las personas estamos atravesadas por una *precariedad ontológica*, es decir, somos susceptibles de ser dañadas y ante esa posibilidad podemos vincularnos violenta o cuidadosamente: ¿qué formas de imaginación política posibilitarían construir comunidades menos violentas? Nos interesa pensar esa pregunta en relación a la problemática de la salud/padecimiento mental.

Como señala Leticia Echavarri (2018), el Estado Nación desde su origen y a partir de un conjunto de políticas públicas tendientes a homogeneizar la población, procedió a la configuración del binomio *Nosotros/Otros* fundacional, donde el *Nosotros* se pensó y narró “en términos de guardián legítimo de la reproducción material y simbólica de la comunidad política *imaginada*” al tiempo que los *Otros* aparecían como portadores “de una esencia malvada, peligrosa, perversa, que torna justificable el sufrimiento que se le impone” (20). Como afirma Echavarri:

En este contexto fundacional, donde aquello significado incivilizado, primitivo, irracional, inmaduro, sucio e impuro crece indefectiblemente, primará una mirada evolucionista, tomando fuerza el racismo biológico social. No es una raza extraña, de otra parte, sino una que se infiltra en el cuerpo social y crece a partir de él. Es necesario defender a la sociedad de sus partes enfermas, y es aquí que anuda un racismo de Estado (Echavarri, 2018, p.20).

Ahora ¿de qué manera funcionan las emociones para que los colectivos se sientan confiados en cuanto a la manera de leer a los *Otros*?, ¿cómo opera el afecto para alinear a algunos sujetos con algunos otros y en contra de *Otros*? Parafraseando a Ahmed (2015), podemos señalar que esta lectura emocional de los *Otros* como peligrosos, perversos, malvados alinea al sujeto imaginario con los derechos y la comunidad imaginada y este alineamiento se ve afectado por la representación de los derechos del sujeto y la nación como algo que está “amenazado”. Dice la autora:

Esta narrativa, creo yo, no tiene nada de extraordinario. De hecho, revela la producción de lo ordinario. Lo ordinario aquí es fantástico. El sujeto blanco ordinario es una fantasía que surge debido a la movilización del odio como un vínculo apasionado estrechamente conectado con el amor. La emoción del odio funciona para animar al sujeto ordinario como algo en crisis, y a la persona ordinaria como la *víctima real*. Lo ordinario se vuelve aquello que ya está amenazado por los otros imaginados, cuya proximidad se vuelve un crimen en contra de la persona y del lugar (Ahmed, 2015, 79).

Con todo lo dicho podemos considerar que la figura de un *Otro* que se ha construido históricamente alrededor de l*s loc*s representa una amenaza de pérdida (pérdida de dinero, de equilibrio, de orden social, de seguridad...), amenaza que tuvo su expresión –parafraseando a Echavarrí (2018)– en un conjunto de leyes e instituciones que insertaron a ese *Otro* en dispositivos específicos estatales y sanitarios de readaptación, normalización, rehabilitación y en los casos más extremos, de aniquilación. Como señalan Rossetti, Medina y Yoma:

La existencia de los manicomios se contextualiza en una

época histórica donde la constitución y creación de los mismos daban respuesta a la justificación del encierro compulsivo de las personas consideradas delincuentes, pobres, marginados, locos, bajo un argumento legal y científico que apuntaba a un disciplinamiento de los *anormales*, donde el loco pasó a considerarse un objeto de la medicina, objeto científico, objetivable ante la justicia bajo un tratamiento moral y de disciplinamiento, la *domesticación del alienado*. Es esta noción, la que a lo largo de la historia se continuó perpetuando entorno a la locura y su abordaje (2016, p. 69).

Una nueva ley ¿una nueva sensibilidad social?

En el año 2007 el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) presentó una investigación llamada "*Vidas arrasadas: La segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos*" donde se hacía visible la situación de los hospitales psiquiátricos de nuestro país dando cuenta de la sistemática violación a los derechos humanos que padecen las personas usuarias de los sistemas de salud mental. Este informe sirvió para darle impulso en la agenda pública al debate en torno a la salud mental y puso en evidencia los escasos avances respecto a la ampliación de derechos de las personas usuarias de estos servicios y el vacío legal existente sobre dicha problemática aún en democracia. Además motivó a que diversos actores de la sociedad comenzaran a pensar la demanda por una transformación del sistema de salud mental como una preocupación política legítima y necesaria.

Como argumentan Ase y Buriyovich (2016), ni el año de la publicación

de dicho informe ni el organismo que lo produce (CELS) son casuales:

En estos años adquiere centralidad el discurso de los derechos humanos, se revitalizan estrategias de movilización legal de los grupos sociales hasta este momento postergados y el tratamiento jurídico de algunos casos aparece con fallos paradigmáticos para algunos campos de disputa que hasta este momento aparecían alejados de las discusiones sobre la ciudadanía y los derechos. Se construyen consensos en torno a la universalidad y multidimensionalidad de derechos de las personas. A través de distintas iniciativas se logra incidir en la elaboración de nuevas políticas sociales, que han transformado (parcialmente) el modo de entender el derecho a la seguridad social desde una perspectiva antidiscriminatoria, que contribuyó a redefinir la igualdad en distintas áreas de la vida social (Delamata, 2013 en Ase y Burijovich, 2016, p. 58).

Con esa cita podemos argumentar que existe en ese periodo una especie de transformación con respecto a la década anterior en la sensibilidad social o en la afectividad colectiva.

Desde 1989, la consolidación del neoliberalismo en nuestro país trajo consigo la reducción de la responsabilidad del Estado en la garantía del derecho a la salud, la mercantilización del sector y el debilitamiento de la salud pública. Eso fue posible porque en ese entonces, desde la perspectiva de la denominada Nueva Gerencia Pública, la administración pública posburocrática y el Estado “reinventado” (todos subproductos del paradigma neoliberal de política pública), las organizaciones estatales estuvieron en la mira de múltiples cuestionamientos que se asentaban en la supuesta incapacidad estatal para funcionar en niveles de máxima eficiencia

en tiempos de globalización e “hipercompetitividad” internacional. “El achicamiento del Estado y los procesos de reforma que tenían como único norte el logro de la tan ansiada eficiencia fueron la respuesta natural para resolver los problemas existentes en el marco de estos planteos (Martínez Nogueira, 2013, 2016, p. 42 en Ase y Buriyovich, 2016, p. 43).

No obstante, para que eso pudiera suceder tuvo que ser amparado por un sentido social amplio. Como argumenta Gago (2014, p. 10) el neoliberalismo se despliega también al ras de los territorios, modula emociones y subjetividades y es provocado sin la necesidad primera de una estructura trascendente y exterior. En ese sentido las atmósferas neoliberales implican la proliferación de modos de vida que reorganizan nociones tales como *libertad, éxito, bienestar, felicidad, salud, amor*, etc. proyectando una nueva racionalidad y una variedad de modos de hacer, sentir y pensar que organizan los afectos y representaciones de la maquinaria social.

Así, detrás de los procesos de reducción de la responsabilidad del Estado en la garantía del derecho a la salud y a la mercantilización del sector subyace la idea –parafraseando a Butler (2017)– de que quienes no somos capaces de conseguir empleo con cobertura médica, pertenecemos a un colectivo que merece sufrir (o morir) y que somos responsables de nuestro destino. En este sentido, el manicomio (como lugar de reclusión de l*s loc*s, pero también de l*s pobres, de l*s exclud*s, de l*s marginad*s) cristaliza una relación social y afectiva donde es legítima la negación de los más elementales derechos para quienes se recluyen en él y permite formas de represión agresivas que, sin embargo, no hieren la susceptibilidad social. Como contracara, una afectividad basada en el mérito, en la responsabilidad individual, en la cultura del esfuerzo,

del sacrificio, de la voluntad, del emprendedurismo... funcionan como caldo de cultivo que sustenta las transformaciones de cuño neoliberal.

No obstante, parafraseando a Alicia Stolkiner (1993), si el amparo de la institución psiquiátrica permitió formas de represión agresivas que no dolían socialmente (dado que piadosamente se las consideraba aplicadas “por el bien del paciente”), en la década del 90 puede decirse crudamente que los asentamientos humanos que proliferaron en las ciudades y en las periferias de las mismas fueron los manicomios de la época: el lugar de las personas marginadas, excluidas.

A principios del Siglo XXI, la crisis del modelo “fundamentalista” de mercado impulsado por el neoliberalismo en Argentina generó un espacio ideológico, conceptual, político, social –y, agregamos, afectivo– proclive a reconsiderar el rol del Estado en nuestras sociedades (Asey Buriyovich, 2016, p. 41) y en ese fermento fue posible que la problemática de la salud/padecimiento mental comenzara a trascender determinadas zonas de “privacidad discursiva y de los públicos especializados o cerrados para convertirse en centro de atención de un cuestionamiento generalizado” (Fraser, 1991, p. 14). Este contexto posibilitó que luego de un arduo proceso colectivo de trabajo, la lucha por mejorar las condiciones de vida de las personas usuarias de los servicios de salud mental se viera corporizada en la sanción de la Ley Nacional N° 26.657 de Salud Mental y Adicciones del año 2010, Ley que se asienta sobre la perspectiva desmanicomializadora y la producción social de salud mental.

Una piedra en el zapato

Transcurrida una década desde la sanción de la Ley N° 26.657 y en virtud de los pocos avances alcanzados, es necesario identificar algunos de los obstáculos que están dificultando esa tarea. Como señalan Ase y Buriyovich (2016, p. 52), en este punto debemos resaltar que:

Históricamente, las políticas de salud mental han llevado adelante intervenciones que han tenido efectos contingentes, efímeros o de poco impacto y otras cuyas manifestaciones han perdurado. Entre estas últimas, las prestaciones en instituciones monovalentes y las prácticas manicomiales tienen una alta capacidad de autopreservación y regeneración. Es por esto que la implementación de una política de salud mental de acuerdo a las leyes vigentes implica un enorme esfuerzo de desarrollo de capacidades técnicas y políticas que permitan avanzar sobre el *statu quo* vigente y los actores que lo sostienen.

¿Cómo se podría horadar la persistencia insidiosa de esas lógicas manicomiales a las que refieren l*s autores? ¿De qué manera sería posible ir diluyendo ese muro que separa el *nosotros* de los *otros*? Como est*s mism*s autor*s sostienen, y entre otros factores de gran importancia, un cambio en la matriz institucional que deje atrás el viejo paradigma psiquiátrico manicomial –centrado en el criterio de peligrosidad e irrecuperabilidad y en la lógica tutelar– por un enfoque de derechos sobre la salud/padecimiento mental –centrado en la comunidad, en la lógica de la inclusión y garante de los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud mental– implica “ampliar la participación de grupos que tradicionalmente han sido excluidos y restringir el margen de decisión de los que hasta ahora

han concentrado las decisiones en este sector” (Ase y Buriyovich, 2016, p. 53).

En un artículo del año 2019 denominado *Participación de las personas usuarias en políticas públicas de salud mental: una revisión integrativa*, y con la intención de “identificar y analizar artículos científicos sobre la participación de las personas usuarias en las políticas públicas de salud mental” (p. 2499), Solana Yoma argumenta que si bien se puede observar un creciente reconocimiento legislativo y gubernamental de la participación de las personas usuarias de servicios de salud mental en políticas públicas, la persistencia de creencias prejuiciosas y estigmatizantes (tales como la presunción de incapacidad, irracionalidad y peligrosidad) operan como barreras a su participación efectiva.

Un dato del trabajo de Yoma nos resulta especialmente interesante para nuestro argumento. Dice la autora: “Resulta llamativo que los primeros estudios disponibles acerca de esta temática daten del año 2006 y se trate de dos artículos de naturaleza eminentemente teórica y de discusión (...) lo cual sugiere que se trata de un campo de indagación emergente, que de manera muy reciente ha comenzado a motivar el interés de académicos e investigadores de diversos países y regiones” (2019, p. 2502). Recordarán l*s lector*s la referencia que hicimos al informe del CELS y nuestra observación de que a partir del 2007 se produce un cambio en la sensibilidad social respecto a la problemática del padecimiento mental. Y también que ese cambio en la sensibilidad social tiene su germen en un momento en que el modelo “fundamentalista” de mercado impulsado por el Neoliberalismo colapsa y la mayoría de nosotr*s nos volvemos más vulnerables.

En su obra reciente, Butler ha formulado una ontología política que, sostenemos, hace posible re-imaginar una comunidad menos violenta. Desde ese marco la autora se interroga sobre qué formas de reflexión y deliberación habría que adoptar si consideramos la vulnerabilidad como puntos de partida de la vida política. Para esta autora *lo precario* nombra una apertura constitutiva, un “estar fuera de sí”, el hecho de estar tod*s y cada un* de nosotr*s en relación con l*s otr*s a partir de una vida que es necesariamente interdependiente, aunque al mismo tiempo, diversos marcos de inteligibilidad y reconocimiento produzcan distinciones jerárquicas entre *vidas a proteger* y *vidas a abandonar*. “Lo precario se vuelve allí no ya modo de nombrar la experiencia de desposesión que se ha vuelto generalizada en las sociedades neoliberales, sino fundamentalmente un *saber sobre las redes de interdependencia vital* en las que se trama la existencia misma de nuestros cuerpos” (Giorgi, 2017, p. 9).

¿Cómo pensar la cuestión de la violencia normativa y la violencia de estado y, al mismo tiempo, la factibilidad de constituir un *nosotr*s* capaz de aliarse en pos de imaginar posibilidades nuevas y creativas de comunidad que discutan la exclusión provocada por la violencia normativa? Consideramos que el denominado “giro afectivo” puede ayudarnos en este desafío.

Un giro hacia lo afectivo

En el transcurso de las últimas tres décadas, dentro de la tradición intelectual de los Estudios de Género, el giro afectivo ha tematizado las gramáticas emocionales que regulan nuestras respuestas afectivas y ha posicionado de manera creciente debates públicos en

torno a la relevancia política de los afectos y las emociones (Lara y Enciso Domínguez, 2013; Cuello, 2019; López, 2019). El giro afectivo, nutriéndose –entre otras líneas– de la teoría feminista, devela la escena de la intimidad como un problema social que construye subjetividad, políticas, cuerpos y deseos (Boria y Anastasía, 2019, p. 10), disposición que, en este trabajo, tiene un efecto significativo, ya que supone una crítica a modelos psicológicos y psiquiátricos de interiorización que hacen de las emociones propiedades que tienen los sujetos, reforzando dicotomías como mente/cuerpo o público/privado.

Como argumenta Nicolás Cuello (2019, p. 13) “el giro afectivo busca problematizar el rol que cumplen los afectos y las emociones en el ámbito de la vida pública y su operatividad en la gestión, reproducción y continuidad de las estructuras de poder que organizan las relaciones sociales” y al mismo tiempo, intenta dismantlar las economías afectivas y los sistemas de inteligibilidad dicotómica entre las emociones consideradas buenas y malas, productivas e improductivas, deseables o indeseables, sanas o enfermas... En épocas de mercantilización del empoderamiento terapéutico y de esencialización de los episodios traumáticos a través de diagnósticos o estigmas, el giro afectivo nos posibilitaría considerar la instrumentalización pública y el potencial político de los afectos negativos (entre ellos la melancolía que retomaremos enseguida).

Procuramos, desde el giro afectivo y de manera complementaria al enfoque de derechos sobre la salud mental, pensar la problemática del padecimiento subjetivo por fuera del corsé normativo que implican las patologías y las creencias prejuiciosas y estigmatizantes, y también a contrapelo de los criterios biologicistas e individuales de la medicina mental neoliberal. De tal modo nos interrogamos: desprivatizar los afectos ¿contribuiría a diluir el binomio nosotros/otros?, pensar el afecto como algo público ¿posibilitaría disolver

algunas creencias prejuiciosas que operan como obstáculos para la participación plena de las personas usuarias de los servicios de salud mental en la vida política y social? Preguntarnos por las emociones más allá de las categorías nosológicas del campo psi y de los estigmas que circulan socialmente sobre la locura, supone un intento por desarticular las formas hegemónicas de los vínculos y sus posibilidades de afectación con otr*s (Song, 2019).

Mapeo Afectivo: “La vida después” de Isis Milanese

La Ley Nacional N° 26.657 de Salud Mental y Adicciones recomienda enfáticamente el apoyo para la mayor integración social de las personas usuarias de los servicios de salud mental. Las casas de convivencia o viviendas asistidas constituyen un dispositivo sustitutivo al manicomio que fomenta y acompaña esa integración promovida por ley. “La vida después” (2018) es un ensayo fotográfico, fruto de una serie de encuentros de la fotógrafa y psicóloga Isis Milanese con personas que habitan viviendas asistidas en la localidad de Oliveros, que dependen del Ministerio de Salud Mental de la provincia de Santa Fe y que son posibles desde la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental en 2010. Milanese procuró retratar la vida cotidiana de estas personas después de transitar más de 20 años de encierro. En ese ensayo fotográfico publicado en 2018 la autora expresa:

Durante casi dos años visité en forma regular a los habitantes de tres viviendas asistidas que dependen de una colonia psiquiátrica ubicada en Oliveros, provincia de Santa Fe, Argentina. Parte de ese tiempo compartido está reflejado en este libro. Volver a habitar una casa, construir un hogar, retornar a un barrio, convivir con otros en torno a un nuevo

núcleo familiar, se volvió posible para estas personas tras haber vivido décadas bajo la lógica manicomial. En este ensayo fotográfico me propuse registrar esa cotidianidad, la relación de cada uno con sus pares y su entorno afectivo y material (2018, p. 30).

Una vía de entrada a los artefactos culturales –en este caso, a las fotografías de Milanese– puede darse a través del concepto de “mapas afectivos” desarrollado por Jonathan Flatley (2008) en el marco del giro afectivo, mapas que procuran un sentido de orientación emotiva al mismo tiempo que posibilitan la movilidad afectiva en diversos sentidos. Siguiendo a Cecilia Macón (2016, p. 15), para Flatley:

Los mapas son máquinas móviles de autoextrañamiento que (...) buscan producir un tipo particular de experiencia afectiva y narrar esa misma experiencia (Flatley, 2008, p. 102), narrando también la producción de su propio lector (Flatley, 2008, p. 103). No se trata de una representación definitiva, sino del establecimiento de un territorio que va a proveer de un sentimiento de orientación y así facilitar la movilidad (Flatley, 2008, p. 111).



Al aproximarnos a estas fotos percibimos cierta atmósfera melancólica, cierto rastro de violencia iatrogénica que persiste o se respira en el entorno de ese nuevo espacio reflejado en la luz de las fotografías, los tonos, en los ambientes y detalles, en los cuerpos de las personas retratadas en sus actividades cotidianas. Melancolía que, sin embargo, no es posible localizar sino en el *entre*, es decir, en la atmósfera afectiva compartida entre quien fotografía, quienes son retratados y quienes nos aproximamos al resultado de ese encuentro y nos con-movemos con él.

A través del acto de *melancolizar* –una verbalización que Flatley recupera de Robert Burton y que le permite entender a la melancolía no como un estado en el que uno cae, sino como una acción que uno realiza– es posible producir conocimiento crítico sobre el mundo –lo que el autor denomina mapeo afectivo– e involucrarse en él. En particular, melancolizando es posible rastrear los orígenes históricos de la melancolía y forjar comunidades con otros melancólicos que comparten la atmósfera afectiva con nosotros (Solana, 2017, p. 235).

Isis Milanese al retratar esas tres viviendas asistidas, en el mismo gesto las *melancoliza* y se hace parte de esa comunidad de melancólicos en un doble sentido: poniendo en evidencia ese rastro de violencia normativa que supone haber atravesado una internación prolongada, y tocando la política pública que intenta reparar estas violencias, allí donde esta efectivamente acontece. Es decir, las fotografías, por un lado, cifran un modo de vínculo con el pasado y sirven a la exploración de un paisaje social en el que las heridas del encierro permanecen abiertas. Por otro lado, las imágenes ponen de relieve aquello que antes no estaba: compartir con un gato, cuidar una planta, colgar un adorno en el respaldo de la cama, armar un árbol de navidad, preparar el café que se comparte, supone traer a la presencia una ausencia, lo que constituye un gesto de reparación.

No obstante, ese gesto reparatorio, no implica una reorientación a los guiones normativos hegemónicos, i.e, recomposición de lazos según la estructura de la familia nuclear heterosexual, adaptación al sistema productivo neoliberal, o a formas de rehabilitación emparentadas a la mercantilización del empoderamiento terapéutico como una salida individual. Sino más bien, a partir de la capacidad desalienante o con-moverdora de la melancolía, ese gesto permitiría reactivar los repertorios cancelados de otras formas de imaginación política como la construcción de un sostén colectivo en el marco de la fragilidad compartida, la puesta en práctica cotidiana y colectiva de otros modos de vinculación, de acompañamiento, de *ser-con, para y entre* nosotr*s. ¿Qué se trama en ese entorno entre las personas que comparten la experiencia de haber atravesado dispositivos manicomiales? ¿Qué nuevas configuraciones afectivas emergen de esos vínculos? ¿Qué posibilidades nuevas de cohabitar nuestras comunidades ofrece este mapa afectivo propuesto por Milanese?

A modo de cierre: el desafío de la reparación

Abordar la dimensión emotiva de las políticas públicas desde la perspectiva del giro afectivo y en particular, esta experiencia de sustitución de dispositivos manicomiales; posibilita disolver la dicotomía público/privado y abrirnos, a través de este afecto melancólico, a la interacción e indefinición de los límites de ambas esferas.

En tal sentido, a través del trabajo de Milanese pudimos acercarnos y “tocar” las políticas públicas en tanto materiales y dinámicas y aproximarnos a las comunidades afectivas concretas que la construyen, la desarman, hacen redes, la cotidianizan y afectan;

cuerpos políticos que nos aportan pistas para reactivar repertorios cancelados de imaginación política. Una comunidad melancólica que nos ofrece otros trayectos vitales como posibilidad del exilio del éxito neoliberal a través de la construcción de redes afectivo-políticas que diluyen una afectividad basada en el mérito y en la responsabilidad individual. Esta oportunidad de la fuga del sueño neoliberal, además, posibilita crear alianzas de lucha con otr*s actor*s políticos que también abrieron desde los márgenes nuevas posibilidades de escapar a la normalización de los cuerpos, i.e., colectivos LGTTTBI, que, a través de guiones afectivos disidentes (por ejemplo, modos vinculares que no se construyen desde las formas de la familia nuclear heterosexual), aportaron nuevas inventivas políticas que abren otros horizontes para la re-creación de mundos más amables.

El mapa afectivo que nos ofrecen las fotografías de Isis Milanese, nos mueve a través de una atmósfera melancólica hacia la reparación como desafío pendiente en una historia marcada por el peso de la violencia, el abuso de poder, el encierro, la indiferencia y la mirada estigmatizadora sobre las personas usuarias de servicios de salud mental al hacer posible una ampliación de la comunidad afectada por esa violencia. Al hacer de la melancolía un afecto público, estas fotos introducen una dimensión donde el afecto es aquello que excede en parte a la representación, pero que logra comunicar, establecer puentes entre la obra y el mundo, entre lo individual y lo colectivo.

Con-movernos con esas historias y con el modo de contarlas que propone Milanese quizá logre que más de nosotros comencemos a pensar la demanda por una transformación del sistema de salud mental como una preocupación política necesaria. Quizá “hacer la historia del presente más desconocido produzca un nuevo sentido de cómo acercarse a la historia del pasado” (Cvetkovich, 2018, p.

27). Después de todo, como afirma Eve Sedgwick, al tener “espacio para pensar que el futuro puede ser diferente del presente, también es posible contemplar las posibilidades éticamente cruciales, profundamente dolorosas y profundamente aliviadoras de que el pasado asimismo podría haber sido diferente de cómo fue” (2018, p. 152).

Referencias bibliográficas

- Ahmed, S. (2015). *La política cultural de las emociones*. México DF: PUEG-UNAM.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ase, I. y Buriyovich, J. (2016). Capítulo 2. Capacidades estatales y nuevos derechos: El caso de los nuevos marcos normativos en salud mental. En Rossetti, A. *Salud Mental y Derechos Humanos: reflexiones en torno a un nuevo paradigma*- 1ª Ed. Córdoba: Espartaco.
- Boria, A. y Anastasía, P. (2019). Prólogo. En Boria, A. y Anastasía, P. (Comp.) *Prácticas teóricas 3: el lugar de los afectos* (pp. 9-12). Córdoba: Editorial del Centro de Estudios Avanzados (FCS-UNC).
- Butler, J. (2006). *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS (2013). *Derechos humanos en Argentina: Informe 2013*. 1º Ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Cuello, N. (2019). Presentación: El futuro es desilusión. En Ahmed, S. *Salud Mental y capitalismo*. Madrid: CISMA. *La promesa de la felicidad. Una crítica cultural al imperativo de la alegría* (pp. 11-20). Buenos Aires: Caja Negra.
- Cvetkovich, A. (2018). *Un Archivo de sentimientos: trauma, sexualidad y culturas públicas lesbianas*. Edicions Bellaterra.
- Echavarri, L. (2018). “La irrupción del otro en la comunidad política imaginada”. En *Cuadernos de coyuntura*. N° 2 Desigualdades. 1º

- edición - Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- Flatley, J. (2008). *Affective Mapping. Melancholia and the Politics of Modernity*. Cambridge-London: Harvard University Press.
- Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. En *Debate Feminista* N°3 (pp.3-39). México.
- Gago, V. (2014). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. 1º Ed. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Giorgi, G. (2017). Las vueltas de lo precario. En Dahbar, V., Canseco, A., song, E. (eds.) (2017), *¿Qué hacemos con las normas que nos hacen? Usos de Judith Butler*. Córdoba: Sexualidades Doctas.
- Lara, A. y Enciso Domínguez, G. (2013). El Giro Afectivo. *Athenea Digital*, 13(3), 101-119.
- López, H. (2015). Prólogo. En Ahmed, S. *La política cultural de las emociones* (pp. 9-17). México: Editorial de la Universidad Autónoma de México.
- Macón, C. (2016). 'Mapas afectivos': el MUME y el Parque de la Memoria como matrices críticas para la representación artística del pasado. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, vol. 3, nro. 6, octubre 2016, 10-27.
- Milanese Ancin, I. (2018). La vida después. 1ª Ed. Bilingüe. Rosario. Recuperado el 13/03/2020 de https://issuu.com/isismilanese/docs/la-vida-despues-pdf_web
- Rossetti, Medina y Yoma (2016). Capítulo 3. La transformación en salud mental: desde el modelo manicomial al modelo comunitario. El desafío actual de la exigibilidad de derechos. En Rossetti, A. *Salud Mental y Derechos Humanos: reflexiones en torno a un nuevo paradigma*. 1ª Ed. Córdoba: Espartaco.
- Sedgwick, E. (2018). *Tocar la Fibra. Afecto, pedagogía, performatividad*. Madrid: Editorial Alpuerto.
- Song, E. (2019). Una introducción está siendo escrita. En Boria, A. y Anastasia, P. (Comp.) *Prácticas teóricas 3: el lugar de los afectos* (pp. 13-22). Córdoba: Editorial del Centro de Estudios Avanzados (FCS-UNC).
- Solana, M. (2017). El tiempo de las locas. Temporalidad, emociones y sexualidades disidentes. En Abramowski, A. y Canevaro, S. *Pensar los afectos: aproximaciones desde las ciencias sociales y las humanidades*. 1a ed . - Los Polvorines : Universidad Nacional de

General Sarmiento, 2017.

Stolkiner, A. (1993). Tiempos posmodernos: proceso de ajuste y salud mental. En Saidón, O. y Troianovski, P. (Comp.) *Políticas en Salud Mental*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Yoma, S. (2019). Participación de las personas usuarias en políticas públicas de salud mental: una revisión integrativa. En *Ciência y Saúde Coletiva*, 24(7):2499-2512.

MUJERES

DE CAMINO A
CASA QUIERO
SER LIBRE,
NO VALIENTE

✘ Ni Una Más ♀

(6)

Mujeres que transitan por instituciones psiquiátricas:

Accesos y obstáculos para el ejercicio de sus
derechos

*Fornés, Amparo
Herrera, Macarena*

“- Mamá no vino a verme nunca
ahora que estoy en el hospicio-
¡Cómo me gustaría que me trenzara el pelo!
Estoy aburrída de ser grande y estar sola.
A veces, hasta me aburro de estar loca
Y juego a la lucidez, por algún rato.
Mientras me cebo otro amargo
que aseguro -ayuda- a soportar la realidad,

los abandonos,
los etcéteras.
Me construyo otro girasol
-es decir me lo dibujo-
y lo pego en las paredes del hospicio.
(Ya casi tengo un girasolar completo)”

(Marisa Wagner, Los Montes de la Loca, 1997)

Las mujeres y lxs usuarixs de los servicios de salud mental, han sido sujetxs atravesadx por múltiples violencias y vulneraciones de derechos. Sin embargo, en los últimos años, con la producción de cuerpos de estándares y reglas dentro del ámbito de los derechos humanos, se las reconoce como nuevas sujetas de derechos y políticas públicas. Se han fijado obligaciones, positivas y negativas que tiene el Estado, a fin de evitar violaciones y para garantizar la realización de los derechos.

Las prácticas hacia las mujeres usuarias de los servicios de salud mental, lejos se encuentran de reflejar estos avances en materia de derechos, lo que hace necesario y urgente visibilizar las violencias que las atraviesan. Es en este marco que nos interesa reflexionar sobre el acceso y los obstáculos para el ejercicio de sus derechos. Lo haremos a través de la recuperación de sus voces, de su palabra escrita.

A fines operativos, explicativos y por los alcances de nuestra inserción en el campo, nos centraremos en personas que se identifiquen mujeres. A pesar de ello, reconocemos que hay diversas identidades que merecen producciones de conocimiento particulares que no invisibilicen problemáticas y demandas de dichos colectivos.

Partimos del enfoque de derechos, que asume a las personas

como sujetos titulares de derechos. Sus lineamientos se basan en las convenciones internacionales e incluyen “una metodología de abordaje teórico conceptual que persigue un objetivo ético-político que es la efectiva vigencia de los derechos humanos y alcanzar la equidad social, étnica y de género” (Pautassi, 2012). Es una perspectiva transformadora –y no solo correctiva– de las inequidades actuales. En este paradigma, tienen un rol central la autonomía, la independencia y la libertad, “pues cimentan el camino para la concreción de derechos, la recuperación de la dignidad y el incremento paulatino de la calidad de vida” (CELS, 2015).

“Del dicho al hecho, ¿qué pasa con nuestros derechos?”

“Si el Estado me diera
la mitad de ese dinero,
yo solucionaría, afuera,
mis problemas...
Vivienda.
Alimentación.
Tratamiento ambulatorio,
y hasta medicinas.
¿Querrá el Estado ahorrar
mil pesos mensuales, conmigo?
¡Enviaré con urgencia esta propuesta!
¿O existen otros intereses creados?”

(Marisa Wagner, Los Montes de la Loca, 1997)

La consigna propuesta por el colectivo organizador de la Marcha por el Derecho a la Salud Mental del año 2015 fue “Del dicho al hecho, ¿qué pasa con nuestros derechos?”. Intenta visibilizar la

brecha que hay entre las normativas y su efectiva implementación. La retomamos ya que esta brecha se hace visible en el área de género tanto como en salud mental.

Por un lado, en materia de género a nivel nacional, referenciamos la Ley N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. Esta ley define la violencia contra las mujeres como:

Toda conducta, acción u omisión que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción, omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón (Ley N° 26.485, 2009, p. 2).

Entre sus lineamientos básicos se plantea la necesidad, a partir de políticas estatales, de promover y fortalecer interinstitucionalmente la creación e implementación de servicios integrales de asistencia a las mujeres; la formación continua del personal médico sanitario con el fin de mejorar el diagnóstico precoz y la atención médica con perspectiva de género; que la opinión de la mujer sea tenida en cuenta; el diseño de protocolos específicos de detección precoz y atención de violencia contra las mujeres, “prioritariamente en las áreas de atención primaria de salud, emergencias, clínica médica, obstetricia, ginecología, traumatología, pediatría y salud mental” (Ley N° 26.485, 2009, p. 8). A su vez presenta como prioridad resguardar

la intimidad de la persona asistida y promover una práctica médica no sexista (Ley N° 26.485, 2009).

Por otro lado, Argentina cuenta con una normativa de salud mental, horizonte en materia de derechos. La Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657 (de ahora en más LNSM), sancionada el 25 de noviembre de 2010, es el marco que regula prácticas y ampara a lxs usuarixs de los servicios de salud mental. Implicó un cambio cualitativo ya que parte del enfoque de derechos y plantea como ejes fundamentales la desmanicomialización y la atención primaria de la salud. La LNSM comprende a la salud mental como “un proceso determinado por componentes históricos, socioeconómicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de derechos humanos y sociales de toda persona” (Ley N° 26.657, 2010, p. 10). Hace referencia a que esta debe ser comprendida de manera intersectorial en el acceso a derechos, vivienda, alimentación, educación, trabajo, cultura, arte, deporte y otros derechos sociales y que es una labor jurisdiccional bajo criterio interministerial.

La LNSM es una herramienta indispensable en avances de derechos, pero aun así, no contempla las problemáticas específicas de las mujeres, por lo que resulta insuficiente. Estas omisiones invisibilizan las exclusiones y violencias que padecen las usuarias.

Sumado a esto, la ley ignora la noción de interseccionalidad. Concepto que surge de las teorías feministas como una herramienta de carácter multidimensional. Sirve para analizar las desigualdades sociales que son interdependientes y así entender la interrelación entre estructuras de opresión, como clase, género, etnia, entre otras; atravesadas por el nivel histórico, económico, micro y macro social, para evitar reducciones unidimensionales (Krause, 2018).

Es necesario incorporar la interseccionalidad como eje, puesto que

para realizar políticas que eliminen la inequidad, es fundamental entender a los sujetos de manera integral. Esto no sucede sin el análisis de la yuxtaposición de opresiones. Nos centraremos en las que se suscitan por ser mujeres, pobres y “locas”, en otras palabras, opresiones por género, por clase y por salud mental.

La construcción del sistema de salud y sus conocimientos, desde sus comienzos, estuvieron atravesados por concepciones androcéntricas, es decir, el pensar al hombre como lo universal, lo uno, lo normal y la unidad de medida de todas las personas. Esto produjo una homogeneización de los cuerpos que perpetuó hasta la actualidad desigualdades en detrimento de las mujeres y disidencias, en pos de la construcción de la hegemonía centrada en el hombre. Lo que también implicó desarrollos de producciones en el campo de la salud pensada por hombres, para hombres, sin contemplar otras corporalidades, subjetividades y distintos malestares.

Según Linardelli (2015), la invisibilización de las mujeres es una preocupación desde 1990, ya que producía/produce su exclusión sistemática en las investigaciones médicas. Incluso, al hablar de la salud de las mujeres todo se reducía a su salud reproductiva. Siguiendo a Burín, en el libro *Las Mujeres en la Imaginación Colectiva* (1992) “los problemas que trataba eran los de su aparato reproductor: embarazos, partos y climaterio, y la salud mental femenina quedaba unida a los problemas psíquicos que tuvieran como efecto estas situaciones” (Fernández, 1992, p. 314).

Actualmente, al momento en el que las mujeres acuden al hospital, se genera una atención desigual y se dejan problemáticas de lado debido a la invisibilización como sujetos particulares con malestares específicos. Sumado a esta situación, todas las situaciones complejas de salud se agravan en “mujeres con diversas circunstancias socioeconómicas o antecedentes culturales” (Sen et

al. 2005, p. 29).

Dicha invisibilización hacia las mujeres por parte del sistema de salud también se reproduce en el área de la salud mental. Intentaremos vislumbrar cómo es el acceso de las mujeres que transitan instituciones psiquiátricas a sus derechos.

Recuperar voces para visibilizar

“Pero tu hija nunca fue tu hija.
La estabas amamantando cuando se la llevaron.
Yo que te escucho llorar todas las noches...
Porque no sé qué pensar,
Simplemente, puteo.”

(Marisa Wagner, Los Montes de la Loca, 1997)

Sara Ardila-Gómez (2019) en su tesis *“En Nombre Propio”* busca privilegiar las voces de usuarias del Programa de Rehabilitación y Externación Asistida (PREA). Mediante entrevistas recupera 21 relatos.

Trabajar con los testimonios de las usuarias implica recuperar sus voces. Este concepto de Herranz y Yoma (2013) refiere a recuperar la capacidad de hablar y ser escuchado, que las voces se hagan audibles en lo colectivo. Exponemos fragmentos de estos testimonios con el propósito de dar la palabra, desestigmatizar y visibilizar sus vivencias y opresiones.

Susana Beatriz fue entrevistada en diciembre del 2016 y relató: “Me

sentía reprimida en la internación. Reprimida, oprimida y enajenada de la sociedad. Eso es lo que sentí yo. Todas las internaciones son duras, porque uno queda como fuera de la sociedad” (Ardila-Gómez, p. 85).

El manicomio funciona como un depósito de personas. Es de conocimiento público que los hospitales neuropsiquiátricos, históricamente, han sido y siguen siendo lugares de vulneraciones de derechos. Entre sus prácticas se encuentran el aislamiento, la sobremedicación, el encierro, el castigo, el silenciamiento de los cuerpos y demás intervenciones reconocidas como tortura por convenciones internacionales. La institucionalización, además, produce segregación y las lógicas tutelares conllevan el deterioro de los lazos sociales y las tramas vinculares (CELS, 2007), comunitarias y laborales.

María del Carmen, en su entrevista cuenta: “Estuve 15 años en el Esteves. No venía mi marido, no venían mis hijos, no venía nadie” (Ardila-Gómez, p. 36). A su vez, Ana relata: “A la doctora Calabrese le costó mucho sacarme del hospital, porque me tenían depositada ahí y estaban todos muy conformes con la situación” (Ardila-Gómez, p. 62).

Sumado al trato deshumanizado dentro de los hospicios, numerosas usuarias expresan en sus testimonios las faltas de cuidado, acompañamiento y del abandono de parte de sus familias, parejas y vínculos cotidianos. Relatan situaciones atravesadas por violencias en muchos casos explícitas, pero también por violencias sutiles, situaciones que incrementan el padecimiento subjetivo. Por lo tanto, cabe preguntarse ¿quién cuida a las que cuidan? Entendemos necesario y urgente fortalecer los sistemas de apoyo y acompañamiento para las mujeres en las comunidades e instituciones.

Por otro lado, en las internaciones no se respeta el derecho a la privacidad y la singularidad. Según el CELS (2007), “se manifiestan lógicas desubjetivantes, en las que el sujeto no puede registrar nada como singular y propio, incluso suele verse expuesto en momentos privados (bañarse, cambiarse de ropa, dormir) a la mirada de otros” (p. 21).

Ana relata: “Estaba muy asustada. (...) me desnudaron, me medicaron y me desperté al otro día totalmente olvidada de lo que había pasado. Me quitaron toda la ropa que traía, hasta la ropa interior, el calzado, y me dieron ropa del hospital” (Ardila-Gómez, 2019, p. 63). En relación a la falta de privacidad y malos tratos, Irene cuenta: “Ahí sí, me pareció todo horrible. La forma del trato, la forma de bañarnos. Nos ponían a todas juntas sentadas y nos tiraban baldes de jabón en polvo. Horrible. Y después una enfermera venía y nos enjuagaba” (Ardila-Gómez, p. 114).

Los fragmentos dan cuenta de los múltiples despojos que sufren las usuarias en las instituciones. Se las despoja no solo de sus pertenencias y vínculos, sino de sus subjetividades, sus derechos e incluso de sus vidas. Según CELS (2017), son múltiples las violencias sobre los cuerpos de las mujeres como formas de control, vigilancia, castigo y disciplinamiento. A su vez, generan grandes impactos en su capacidad para ejercer el derecho a determinar sus propias vidas.

Las mujeres que ingresan a los nosocomios, también padecen violencias vinculadas al género por parte de lxs profesionales y lxs usuarixs. Las prácticas en salud mental están atravesadas por concepciones sexistas y androcentristas.

Las usuarias cotidianamente sufren vulneraciones en sus derechos sexuales y (no) reproductivos. Ana relata: “Uno es bastante maltratado, te niegan las pastillas para el dolor menstrual, no hay toallas higiénicas, uno se las tiene que arreglar sin papel higiénico.

Si no tenés un ingreso que te trae tu familia la pasás muy mal” (Ardila-Gómez, p. 63).

Tal como narra Ana, la imposibilidad de acceder a productos de gestión menstrual es una situación que a las usuarias sin ingresos económicos les sucede periódicamente. Buhlman, Burijovich y Yoma (2019), en una nota relatan que esta falta de acceso, además, obstaculiza la libre circulación de las mujeres y la participación en los espacios recreativos de las instituciones.

A esto se suma la ausencia de controles ginecológicos, de métodos anticonceptivos, de información sobre derechos sexuales y (no) reproductivos, las esterilizaciones forzadas e incluso abortos no consentidos. “Estas prácticas no suelen ser denunciadas y se naturalizan como parte del funcionamiento institucional” (CELS, 2015, p. 29). Vemos necesario visibilizar que las mujeres usuarias tienen derecho a estar informadas y decidir sobre su vida sexual y reproductiva.

Sumado a esto, en la sociedad patriarcal que impera, rige el mandato social del “ser-madre” como destino obligado. A su vez, la maternidad es uno de los ámbitos en el que somos más controladas-juzgadas-violentadas. No solo se “debe ser madre”, sino que se debe ser una “buena madre”. Se considera que las usuarias no pueden cumplir con el mandato de la “buena madre” por locas, por pobres, por estar encerradas. En numerosos relatos las mujeres cuentan que no se les da la posibilidad de elegir ser madres, les quitan a sus hijxs y les realizan esterilizaciones forzadas.

En un informe del CELS (2017), narran la situación de María de 20 años, a quien le ligaron las trompas sin ser consultada: “En el marco de la entrevista, le consultamos si sabía que le iban a ligar las trompas y refirió que no, así como tampoco le explicaron qué implicaba la ligadura tubárica ni le consultaron si ella quería

hacerlo.” (p. 8) Situaciones que se repiten en las usuarias y que también vulneran el derecho a prestar consentimiento informado sobre las decisiones de salud.

Luna, por su parte, expresa: “Mi hijita nació acá, y era bebé y yo no podía hacer nada. Ella estuvo conmigo los dos primeros años, pero luego se la llevaron. Me la sacaron” (Ardila-Gómez, p. 47). Así como María que relata: “La tuve cuando estaba internada en el Esteves, por eso la dieron en adopción” (Ardila-Gómez, p. 27). Acerca de este momento relató: “Lloraba, se me caían las lágrimas. ¿Sabés qué es que te digan que tenés que dejar a tu hija abandonada? Es muy triste” (Ardila-Gómez, p. 29).

El informe del CELS (2017), hace referencia a cómo para las usuarias no hay posibilidad de maternaje dentro y fuera de los manicomios, debido a que se imponen prejuicios y estereotipos de la loca “mala madre”. Tampoco hay espacios donde estas puedan trabajar alrededor de sus deseos en torno a la maternidad, ni para llevarla a cabo, ya que una vez que las mujeres ingresan a los internados, se les presentan múltiples obstáculos para mantener el vínculo con sus hijxs. Todo esto atenta contra derechos conquistados de las mujeres a tener hijxs, al parto respetado y los derivados de la maternidad.

Estas violencias van tiñendo todas las áreas de la vida de las mujeres en estas instituciones, van dejando marcas en sus cuerpos y subjetividades. Incluso, Lagarde (1990) explicita “al perder su vida privada, su intimidad y signos importantes de su personalidad social, la loca deja de ser persona, pierde todos los derechos, incluso el de protesta, el cual en estas condiciones es considerado como un síntoma de locura.” (p. 696)

Consideramos que la sumatoria de situaciones de violencias, estigmas, soledad, aislamiento, han dado paso a un escenario donde

la participación de las mujeres en los talleres recreativos y espacios de representación en los hospicios es muy baja. Puede pensarse la poca credibilidad que tiene la voz de “la loca”, como un factor que influye en la representación de sí misma, así como en “el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar” (Font et al. 2012, p. 108). Las mujeres que pasan por situaciones de internación, viven en un “tiempo libre permanente” debido a la quita de actividades. Lejos de ser un tiempo libre para el ocio, es un tiempo que sobra, un vacío temporal, que podría incidir negativamente en la subjetividad.

Es un desafío la generación de redes en un lugar que despersonaliza y silencia las voces y la construcción de espacios donde las mujeres puedan y se sientan libres de participar, ya que entendemos que es mediante los grupos y la participación en estos, que se construyen identidades que, en este caso, pueden ir más allá del de “la loca”.

Consideraciones finales

“¡Qué voy a estar sola... si somos
mil setenta locos acá dentro!
Y cuando nos juntamos los espejos
Uno le da coraje a otro y resistimos.
La subestimación.
La discriminación.
Los abandonos.
Pero, bueno, estas ya no son cosas de locos”

(Marisa Wagner, Los Montes de la Loca, 1997)

El feminismo, actualmente, ocupa la agenda pública y

política, centrándose en los estereotipos de género que juegan en las interacciones sociales del cotidiano y confluyen en las diversas violencias que se suscitan en la vida de las mujeres. Esto permitió correr el velo sobre prácticas naturalizadas, normativas y normalizadoras. Es nuestra intención trasladar estas discusiones al ámbito de la salud mental.

En los numerosos relatos aparecen situaciones hostiles, de violencia de género, violencia institucional, pérdidas, entre otros. En este contexto se hace necesario plantear nuevas respuestas, prácticas y estrategias a un contexto de muchos años de vulneraciones.

Poner el foco en las opresiones por clase y por género, implica destapar la idea de la mujer universal, blanca, hetero cis, de clase media y poder atender a las múltiples mujeres que acuden al sistema de salud. Así, generar políticas que contemplen que partimos de diversas situaciones sociales e individuales. Los derechos son universales, pero realizar políticas centradas en las usuarias permitiría promover la equidad. En este sentido, nos referimos al Alto Comisionado de las Naciones Unidas que:

Insta a los Estados a que adopten todas las medidas oportunas para eliminar la discriminación contra las mujeres y las niñas con discapacidad y promover la igualdad entre los géneros, a fin de asegurar la igualdad en el goce de sus derechos, en particular del derecho a vivir de forma independiente y a ser incluidas y participar plenamente en la comunidad en igualdad de condiciones con las demás (ONU, Consejo de Derechos Humanos, 2015).

Es fundamental garantizar derechos, generar transformaciones necesarias en las instituciones que siguen vulnerando vidas y concentrar esfuerzos para la efectiva incorporación del enfoque

de derechos. Hace falta incorporar la intersectorialidad y la interseccionalidad tanto en las normativas como en las políticas públicas.

Para todas las transformaciones que proponemos y consideramos urgentes, son necesarios profesionales de la salud con perspectiva de género, comprometidxs con el enfoque de derechos y las normativas vigentes. Es imprescindible la capacitación en género y violencia de género para lxs trabajadores de la salud desde una formación integral que permita deconstruir sentidos comunes, tal como se planteó la Ley Micaela para las personas que desempeñen la función pública en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Comprendemos a las mujeres, desde una posición ética y política, como sujetas activas con capacidad de organización, lucha y resistencia frente a las injusticias que nos atraviesan. Por esto, vemos urgente la creación de espacios que fortalezcan sus participaciones y la ampliación de sus márgenes de autonomía. La generación de redes de apoyo, tanto en la comunidad como en las instituciones, podría dar sostén y alojar a las usuarias.

Siguiendo a Echavarri (2018), buscamos reivindicar las voces reveladas de los movimientos que luchamos por el derecho a la salud mental y los movimientos feministas, y así repensar la construcción del Otro como estrategia para contribuir a las discusiones en torno a los nuevxs sujetxs de derechos y políticas. Más que llegar a conclusiones, se abren preguntas y ejes para trabajar en pos del acceso equitativo al derecho a la salud mental para todas.

Referencias bibliográficas

- Ardila-Gómez, S. (2019). *En nombre propio: relatos de vida de mujeres que tuvieron internaciones psiquiátricas prolongadas y ahora viven en la comunidad*. (Tesis de posdoctorado). Universidad Nacional de Lanús y Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires.
- Buhlman, S., Burijovich, J., Yoma, S. (2019). No estamos todas: mujeres en hospitales psiquiátricos. La tinta. Recuperado en <https://latinta.com.ar/2019/10/no-estamos-todas-mujeres-hospitales-psiquiatricos/>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2015). *Cruzar el Muro. Desafíos y propuestas para la externación del manicomio*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Centro de Estudios Legales y Sociales y Mental Disability Rights International (2007). *Vidas Arrasadas. La segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos*. Buenos Aires, Argentina. Siglo Veintiuno editores.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, Comisión por la Memoria y Movimiento por la Desmanicomialización en Romero (2017). La situación de las mujeres en el hospital psiquiátrico Dr. Alejandro Korn "Melchor Romero". Recuperado en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/la-situacion-de-las-mujeres-en-el-hospital-psiquiatrico-dr-alejandro-korn-melchor-romero/>
- Echavarri, L. (2018). La irrupción del otro en la comunidad política imaginada. *Cuadernos de coyuntura*. N° 2 Desigualdades. Universidad Nacional de Córdoba.
- Fernández, A. (2009). *Las Lógicas sexuales: amor, política y violencias*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R. y Jarque, M. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales, una visión panorámica. *Transformación* (N° 50), p. 102-131.
- Goffman, E. (1961). Internados. *Ensayo sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu.
- Herranz, M., Yoma, S. (2013). *Radio Los Inestables: alcances del dispositivo en Salud Mental Comunitaria* (Tesis de Grado). Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Córdoba.
- Krause, M., Salvador Ballesteros, M. (2018). Interseccionalidad en

- desigualdades en salud en argentina: discusiones teórico-metodológicas a partir de una encuesta poblacional. *Hacia la Promoción de la Salud*. Vol. 23, (N° 2), p.13-33.
- Lagarde y de los Ríos, M. (1990). *Los cautiverios de las mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas* (Tesis de Doctorado). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ley N° 26.485. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Boletín Oficial. Buenos Aires, Argentina, 11 de marzo de 2009.
- Ley N° 26657. Ley Nacional de Salud Mental. Boletín Oficial. Buenos Aires, Argentina, 25 de noviembre de 2010.
- Linardelli, M. (2015). Salud mental y género: Diálogos y contrapuntos entre biomedicina, feminismos e interseccionalidad. *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*. Vol. II, (N° 3), p. 199-224.
- Pautassi, L. (2012). Enfoque de Derechos en las Políticas Públicas: Monitoreo y rendición de cuentas de los Estados ante el sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Interferencia*. Vol.1, (N°3), p. 15-27.
- Sen, G., George, A., Östlin, P. (2005). *Incorporar la perspectiva de género en la equidad en salud: un análisis de la investigación y las políticas*. Organización Panamericana de la Salud, Harvard Center for Population and Development Studies, Publicación Ocasional, N° 14. Recuperado de: https://www.paho.org/Spanish/DD/PUB/PO_14_contenido.pdf

(7)

Reflexiones en torno a las violencias de género y sus incidencias en los procesos de salud-enfermedad

*Agustina Diserio
Agostina Sol Kittler*

Introducción

Este artículo surge de nuestra investigación de grado “Concepciones y prácticas de salud mental en una política pública de atención a las violencias hacia las mujeres de la ciudad de Córdoba”, realizada dentro del marco del proyecto de investigación “Sujetxs, Derechos y Políticas: transformaciones estatales e

interseccionalidad. Un análisis de la política pública provincial en salud mental, género, niñez/adolescencia (NNA) y de la economía popular”, radicado en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Facultad de Ciencias Sociales, UNC.

En este artículo partimos de comprender a la salud como un proceso, socialmente determinado, comprendiendo de este modo al género como parte de los determinantes sociales de la salud de las personas. Pretendemos realizar una articulación teórica de la violencia de género y su incidencia en los procesos de salud-enfermedad y la necesidad de poder pensar las políticas públicas desde la noción de interseccionalidad.

Violencia de género como problemática social

Resulta evidente que en los últimos años se ha tomado conciencia de la gravedad de la violencia de género en nuestro país y el obstáculo que la misma supone para el pleno ejercicio de los derechos. A pesar de que no es una problemática “nueva”, cobra relevancia la visibilidad que adquiere a nivel social y político, así como el hecho de que se la entienda como problemática social y no como una cuestión privada (Bosch Fiol y Ferrer Pérez, 2000). Si bien existen muchas formas de definir las problemáticas sociales partiremos de la definición de Blumer (1975, citado en Bosch Fiol y Ferrer Pérez, 2000), quien entiende que las problemáticas sociales no tienen existencia por sí mismas, sino que son producto de un proceso de definición colectiva que ocurre cuando un número significativo de personas consideran ciertas situaciones como no deseadas. En este sentido, es preciso destacar el rol fundamental que cumplieron las organizaciones y movimientos sociales para

su visibilización, transformándola en una problemática de orden público (Rodrigou, 2017).

La violencia de género tiene hondas raíces sociales y culturales, encontrándose vinculada al desequilibrio en las relaciones de poder entre las personas, presuponiendo al género masculino por sobre las demás identidades sexo-genéricas. Entendemos así, que este tipo de violencia no puede ser pensada como un fenómeno aislado o individual, sino como una violación a los derechos humanos fundamentales, un problema político, social, cultural y de salud pública, que demanda respuestas específicas y recursos para su prevención y asistencia (Rodrigou, López, Ceccoli, Puche y Aimar, 2012).

Este tipo de violencias presentan múltiples facetas: incluye no solo las agresiones físicas, sino también comprende el ejercicio de violencias tales como la económica, sexual, el maltrato psíquico, entre otras. La violencia moral o psicológica, por ejemplo, es una de las principales formas de control y opresión social, debido a su invisibilidad, su carácter difuso y omnipresente (Segato, 2003). La eficacia de la misma se debe a la reproducción de la desigualdad y opresión que resulta de tres cuestiones: en primer lugar, su diseminación masiva en la sociedad que garantiza su naturalización; en segundo lugar su arraigo en valores morales, familiares y religiosos que permite su justificación; y por último, la falta de designación y/o identificación de la conducta, haciendo casi imposible denunciar (Segato, 2003). Asimismo, la autora menciona que puede equipararse al “racismo automático”, ya que no necesita de la intervención de la conciencia discursiva de lxs actorxs para aparecer sino que responde a la “reproducción maquinal” (p.117) y se asemeja a “una situación de violencia estructural, que se reproduce con cierto automatismo, con invisibilidad y con inercia” (p. 113).

Entender este tipo de violencia como estructural implica pensarla desde la integralidad, para no reducirla a una forma o ámbito específico sino ser conscientes de que está presente en todas las clases sociales y todos los ámbitos que transitamos cotidianamente; en consecuencia, se filtra en el Estado, sus instituciones y las prácticas desarrolladas al interior del mismo (Rodigou, 2009).

Salud mental desde la noción de proceso y determinación social

Hace diez años, la sanción de la Ley N° 26.657 introdujo un cambio en el paradigma de la salud mental en la Argentina, sentando sus bases sobre tres ejes principales: enfoque de derechos, atención primaria de la salud y desmanicomialización (Ase y Burijovich, 2016).

En cuanto a la definición que establece, refiere a la salud mental como un “proceso determinado por componentes históricos, socioeconómicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona” (art. 3), lo que propone, entre otras cosas, superar la lógica dicotómica de estados de salud o enfermedad y pensar la noción de padecimiento, sufrimiento o malestar (Stolkiner y Ardila, 2012), centrándose en las condiciones de producción y distribución de los procesos salud-enfermedad (Yoma, 2018). Esto implica comprender la naturaleza social de la enfermedad y los eventos y agravios a la salud dentro de la dinámica de las determinaciones económicas, políticas, culturales y sociales (Augsburger y Gerlero, 2005).

La noción de determinación social del proceso salud-enfermedad nos permite pensar qué situaciones pueden favorecer o perjudicar la

salud de las personas, como así también pensar en las condiciones sociales y económicas que influyen en el estado de la salud. En nuestra investigación partimos de considerar al género como parte de los determinantes sociales de la salud (Augsburger y Gerlero, 2005; Organización Mundial de la Salud [OMS], 2009; Breilh, 2013; Tajer, 2014) para poder pensar el modo en que las violencias de género afectan a la salud mental. En este punto, consideramos oportuno retomar la noción de inequidad, entendiéndose como las desigualdades evitables en salud, resultado de desigualdades en las sociedades (OMS, 2009).

A su vez, Galende, en “Modernidad y modelos de asistencia en salud mental” (1988) plantea que:

Las problemáticas que corresponden al área de la salud mental no son abordables en la totalidad de sus determinaciones, si no se parte de la premisa de que las formas de poder y dominación en una sociedad deciden las formas de vida y vínculos sociales consiguientes y estos a su vez condicionan la subjetividad en sus realizaciones y sufrimientos (p. 441).

Es así que tanto Hugo Spinelli (2010) como Emiliano Galende (1988) consideran a la salud como un campo, constituido por diversos actores con intereses propios y recursos, que luchan y disputan por la preeminencia de sus intereses en función de incrementar o adquirir capitales, simbólico, social, económico y cultural. Esta noción resulta útil para pensar en el entramado de intereses presentes en este campo, cómo estos inciden en las condiciones reales de existencia de las poblaciones y cómo estas condiciones afectan a la salud. Es así que:

Resulta crucial poder pensar cuáles son los actores

intervinientes en el campo de la salud mental y cuál es su dinámica interna; es decir, la trama de relaciones, alianzas o disputas en torno a la disputa de capitales que los sitúan en una u otra posición dentro del mismo (Rossetti, Fernández Medina y Yoma, 2016, p. 65).

Las inequidades (de clase social, género, territorio o etnia) y las situaciones de vulneración de derechos vividas por los distintos colectivos, son condiciones que inciden en la salud mental y los padecimientos de las personas (Augsburger y Gerlero, 2005; Breilh, 2013; De la Mata Ruiz, 2017). Es así que, según la población que se analice, se encontrarán diferentes perfiles epidemiológicos, frutos de “campos donde la violencia simbólica naturaliza situaciones que profundizan las desigualdades sociales” (Spinelli, 2010, p. 278) comprendiendo así a los problemas epidemiológicos enraizados en las inequidades sociales.

Relaciones entre la concepción de salud mental y la problemática de la violencia de género

Cuando hablamos de salud, nos enfrentamos a un concepto polisémico, su concepción depende del paradigma en el que se la defina. En este sentido, retomamos la concepción de salud propuesta por Dávila: “Un estado de relativo equilibrio, un punto de encuentro donde confluyen lo biológico, lo social y lo subjetivo, el individuo y la comunidad y la política social y la económica” (Dávila, 2014, p. 1). Esto implica caracterizarla como un fenómeno complejo, con múltiples determinantes, una construcción social situada en un momento histórico específico.

En relación a la salud mental, nos encontramos en la misma situación,

ya que desde el discurso médico hegemónico, la salud mental es la ausencia de patología y la enfermedad se caracteriza por la presencia de síntomas e incapacidad del sujeto. En cambio, la noción de la Ley de Salud Mental N° 26.657, desde la cual partimos, en su artículo 3° define a la salud mental como un “proceso determinado por componentes históricos, socioeconómicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona”. Entonces:

Cabe preguntarnos si es posible hablar de ejercicio de derechos en salud mental en contextos de desigualdad imperante, de restricciones permanentes, como los que se dan en los territorios de mayor vulnerabilidad (...), una de esas desigualdades a las que nos referiremos es la que atañe a la inequidad entre los géneros organizada en el sistema sexo-género (patriarcado) (Cedron, 2009, p. 39).

El sistema patriarcal se basa en significaciones en torno al sexo y género, construyendo relaciones sociales basadas en la dominación masculina ejercida sobre las mujeres y personas LGTBTTIQ+ (Soldevilla, 2009) estableciendo roles, estereotipos y expectativas según el género, dificultando el acceso equitativo a oportunidades laborales, de salud y seguridad. Entendemos así que las violencias de género son producto de estas relaciones previas de desigualdad y subordinación, lo que implica leer las situaciones de violencia no únicamente en términos individuales, cuestión que obedece a mecanismos de invisibilización y reduccionistas (Rodigou, 2009), sino en clave de vulneración de derechos.

Fue la acción política de los movimientos sociales, feministas y disidentes la cual permitió visibilizar esta problemática, quitarla

de lo privado y colocarla en la agenda no solo social, sino también estatal, posicionándose desde el lugar de sujetxs de derecho y disputando en la escena pública la nominación de prácticas sociales consideradas “habituales y/o naturales”, como violencias (Rodigou, 2017) y, de este modo, exponerlas como una vulneración a los derechos humanos básicos que afecta la vida y la integridad de las personas.

Una de las conquistas fue la sanción de la Ley Nacional N° 26.485, “Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar las violencias contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales”, que establece no solo la definición de lo que se entiende por violencia, sino que a la vez plantea lineamientos de prevención y acción estatal para actuar sobre esta problemática. Define por violencia hacia las mujeres a: “Toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes” (art. 4). En esta línea, el artículo 5 tipifica los tipos de violencias hacia las mujeres, incluyendo en estos las violencias física, psicológica, sexual, simbólica y económica; el artículo 6, por su parte, reconoce las formas en las que se manifiestan los tipos de violencias y en qué ámbitos de la realidad social aparecen y comprende a: la violencia doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática. Si bien esta ley define la violencia hacia la mujer, comprendemos que este tipo de violencias afectan del mismo modo a personas LGTTTIQ+; el poder categorizar todos estos ámbitos y tipificar las diferentes violencias, da cuenta del avance y la complejización de la discusión, que se relacionan con las transformaciones de la concepción de estas

violencias que se van produciendo a nivel sociocultural (Rodigou, 2009).

A su vez, en vínculo con esta ley, fueron sancionadas otras tales como la Ley de Identidad de Género N° 26.743/12; la Ley de Matrimonio Igualitario N° 26.618/10 o el Decreto de Cupo Laboral Trans N° 721/20, las cuales permiten avanzar en la denominación y visibilidad de las inequidades en materia de derechos. Entendemos que nombrar, poder decir, tiene el poder simbólico de dar forma a la realidad social, a la vez que construye subjetividades (Segato, 2003). El ejercicio de (re)significar dichas experiencias, permitiendo reconocerlas y denunciarlas, desnaturalizando lógicas de subordinación y silencio, genera a la vez una obligación estatal de tomar medidas concretas para su atención y erradicación; por ello, comprendemos que la sanción de estas leyes no solo establecen derechos, sino que habilitan a nominar situaciones históricamente invisibilizadas y reducidas al ámbito de lo privado e individual, muchas veces incluso relegadas al terreno de la patologización.

De este modo, consideramos importante leer el vínculo entre la salud, la salud mental y la relación con las violencias de género en clave de interseccionalidad, entendiéndose como el anudamiento de los diferentes sistemas de opresión (Brah, 2012), que permita construir abordajes complejos, abarcando las dimensiones de las problemáticas sociales existentes.

Lo psicológico es político. Y para romper con el círculo vicioso entre vulneración de derechos y problemáticas de salud mental se requiere, además de la formulación de políticas integrales, la transformación de las causas que sostienen la vulneración de derechos y la exclusión social (Yoma, 2018, p. 269).

Reflexiones finales en torno a la importancia de la noción de interseccionalidad

En relación a lo planteado hasta este momento, resulta interesante retomar el concepto de interseccionalidad como una propuesta para avanzar en la visión integral de las políticas públicas. Platero Méndez (2014) propone pensarlo como la articulación o encuentro diversas fuentes estructurales de desigualdad y los vínculos entre ellas. Implica un análisis acerca de cómo se articulan mutuamente las formas de desigualdad tales como la clase social, la sexualidad, el acceso a la cultura, etc (Brah, 2012).

El accionar habitual estatal tiende a construir políticas por secciones, es decir, “construyendo las desigualdades” por separado, facilitando cierta ficción de autenticidad, homogeneidad y ahistoricismo de las identidades. La propuesta de Brah (2012) es que, desde la interseccionalidad, se pueda identificar cuáles son estas categorías que se articulan, desde las cuales emergen múltiples y simultáneas formas de exclusión, desigualdad y contextos específicos donde se forman sujetos. Platero Méndez (2014) sostiene que este enfoque “subraya que el género, la etnia, la clase, u orientación sexual, como otras categorías sociales, lejos de ser “naturales” o “biológicas” son construidas y están interrelacionadas” (p. 56).

Es así que consideramos que esta articulación teórica resulta fundamental para poder leer y/o analizar las políticas públicas y de atención donde se articulen las problemáticas de salud mental y violencia de género, ya que requiere la creación de estructuras organizativas que superen la compartimentalización del Estado. Para esto, es necesario:

Tender puentes entre la perspectiva de derechos y la

renovación de la gestión pública para superar una visión tecnocrática de esta última, visibilizar el carácter político de la administración pública (...), reorientar el diseño de los servicios hacia el efectivo cumplimiento de los derechos humanos. Esto conduce a un concepto de reforma que va más allá del mejoramiento de la gestión (Buriyovich, 2018, p. 221).

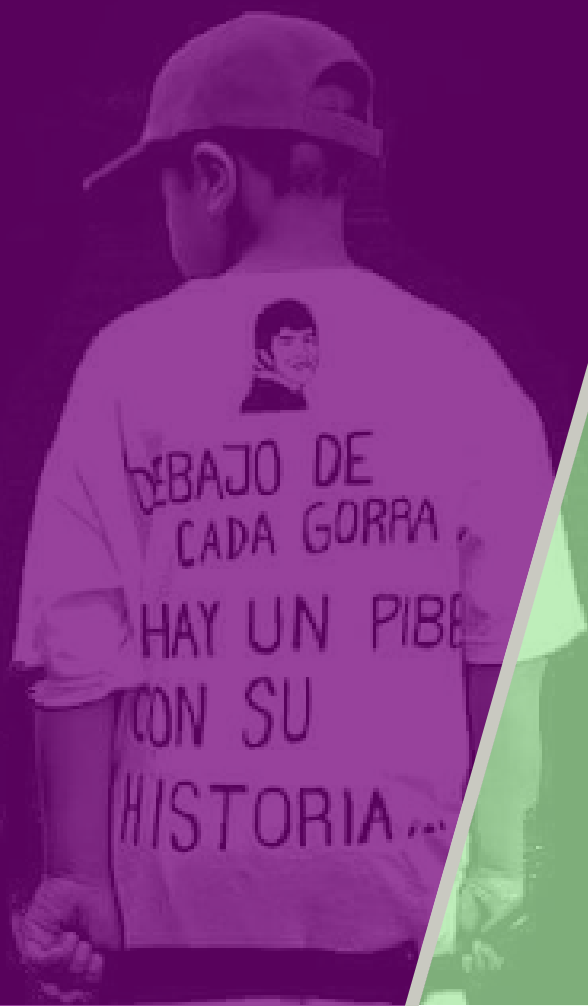
Referencias bibliográficas

- Ase, I. y Buriyovich, J. (2016). Cap. N°2: Capacidades estatales y nuevos derechos: El caso de los nuevos marcos normativos en salud mental. En Rossetti A y Monasterolo, N. (comp.) *Salud mental y derecho, reflexiones en torno a un nuevo paradigma*. Editorial Espartaco.
- Augsburger, C. y Gerlero, S. (2005). La construcción interdisciplinaria: potencialidades para la epidemiología en salud mental. *Kairos Revista de Temas Sociales*, 15(2). San Luis. Baldo M., et al. (2020) *Salud mental y derecho, lecturas desde el feminismo*. Centro de investigaciones jurídicas y sociales, Córdoba, Argentina.
- Blanco, P; Ruiz-Jarabo, C.; García de Vinuesa, L. y Martín-García, M. (2004). La violencia de pareja y la salud de las mujeres. En *Gaceta Sanitaria*, vol.18 no.4, parte II, temas actuales de la salud pública. Barcelona.
- Bosch Fiol, E. y Ferrer Pérez, V. “La violencia de género: De cuestión privada a problema social”. En *Psychosocial Intervention*, vol. 9, núm. 1, 2000, pp. 7-19. Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, Madrid, España.
- Brah, A. (2012). Pensando en y a través de la interseccionalidad. En: Zapata Galindo M., García Peter S., Chan de Ávila J., ed(s). *La Interseccionalidad en debate*. Berlín: Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin.
- Breilh, J. (2013). La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva). *Revista Facultad Nacional Salud Pública*. Medellín, Colombia.
- Buriyovich, J. (2018). Capítulo 13: Políticas intersectoriales para el abordaje integral en salud mental: La complejidad de la acción conjunta. En *Salud mental y derecho: Derechos Sociales e Intersectorialidad*. Ed.

- Rossetti, A. y Monasterolo, N. 1a ed. Córdoba. Espartaco Córdoba.
- Dávila, A. (2014). Área de la Psicología Sanitaria. En *Apunte de Cátedra*. Psicología Sanitaria. Facultad de Psicología. Universidad Nacional de Córdoba.
- Decreto Nacional N° 721. Cupo Laboral Trans. (2020). Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-721-2020-341808/texto>
- De la Mata Ruiz, I. (2017). Salud Mental y Neoliberalismo. En Maestro. González Duro, Rendueles, Fernández Liria y de la Mata (comp.). *Salud Mental y capitalismo*. Madrid: Cisma.
- Fernández, A. (1993). *La mujer de la ilusión. Pactos y contratos entre hombres y mujeres*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Foucault, M. (1977). Historia de la Sexualidad I. La voluntad del Saber.
- Galende, E. (1988). *Modernidad y modelos de asistencia en salud mental*. En II Jornadas de APS (CONAMER-ARHNRG), 30/04 al 07/05/1988. Bs. As.
- Galende, E. (1988). *Modernidad y modelos de asistencia en salud mental en Argentina*. II Jornadas de Atención Primaria de la Salud. CONAMER.
- Ley Nacional N° 26.743 de Identidad de Género. (2012). Recuperada de: http://www.jus.gob.ar/media/3108867/ley_26743_identidad_de_genero.pdf
- Ley Nacional N° 26.618 Matrimonio Igualitario (2010). Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10957.pdf>
- Ley Nacional N° 26.485. Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en los que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. (2009). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>
- Ley Nacional N° 26.657. Salud Mental. (2010). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175977/norma.htm>
- Platero Méndez, R. L. (2014). *Metáforas y articulaciones para una pedagogía crítica sobre la interseccionalidad*. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/qpsicologia.1219>.
- Rodigou, M. (2017). *Experiencias y activismos feministas. Tensiones en la construcción de sentidos sobre la violencia hacia las mujeres*. Tesis Doctoral en Estudios de Género. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.
- Rodigou, M. (2009). *Violencia hacia las Mujeres: entre la Visibilización*

- y la Invisibilización. En *Derechos, Género y Violencias*. Seminario de Formación en Derechos Humanos, Género y Violencias dictado por el Programa Género de la Secretaría de Extensión Universitaria (UNC).
- Rodigou, M., López, J., Ceccoli, P., Puche, I., Aimar, V. (2012). Sentidos en disputa sobre la violencia hacia las mujeres en las políticas públicas. El caso de la normativa de la provincia de Córdoba, Argentina. Publicado en Revista *Punto Género*. Volumen 2.
- Rossetti, M., Fernández Medina, N. y Yoma, S. (2016). Cap. N° 3: La transformación en salud mental: desde el modelo manicomial al modelo comunitario. El desafío actual de la exigibilidad de derechos. En Rossetti A. y Monasterolo N. (comp.). *Salud mental y derecho: Reflexiones en torno a un nuevo paradigma*. Editorial Espartaco.
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. 1° ed. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes.
- Soldevila, A. (2009) La categoría género en las perspectivas de intervención. Comp. Domínguez, A., Morcillo, A., y Campana, M. *Derechos Humanos, Género y Violencia*. (pp. 13-33). Seminario de Formación en Derechos Humanos, Género y Violencias dictado por el Programa Género de la Secretaría de Extensión Universitaria (UNC)
- Spinelli, H. (2010). Las dimensiones del campo de la salud en Argentina. En revista *Salud colectiva*, Buenos Aires.
- Stolkiner, A. y Ardila, S. (2012). Conceptualizando la Salud Mental en las prácticas: consideraciones desde el pensamiento de la medicina social/salud colectiva latinoamericanas. VERTEX, Revista Argentina de Psiquiatría Vol. XXIII.
- Tajer, D., Gaba, M. y Reid, G. (2014). Impacto de la violencia de género en la salud de las mujeres: una investigación en la ciudad de Buenos Aires. Publicada en Revista *Género y Salud en Cifras* Vol. 12, Núm. 2, mayo-agosto 2014. Revista Oficial del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.
- Yoma, S. (2018). Capítulo 15: Derechos Sociales y Salud Mental: De la vulneración de derechos y la exclusión social a políticas públicas integrales. En Rossetti A. y Monasterolo, N. (comp.). *Salud mental y derecho: Derechos Sociales e Intersectorialidad*. Editorial Espartaco.

GENERACIÓN



(8)

Participación de niños y adolescentes: entre el decir y el hacer, intersticios instituyentes.

Romina Cristini

Presentación

El presente trabajo se inscribe en el contexto de las transformaciones emergentes en el magma de significaciones sociales en torno a la niñez-adolescencia, que en las últimas décadas se concreta –en el ámbito legislativo, administrativo, judicial, social– en el reconocimiento de los niños y adolescentes (NA) como sujetos de derechos y de políticas, en tanto capaces de

ejercer por sí las facultades de las que son titulares y de ser parte en la configuración de la agenda pública estatal.

Estos cambios tensionan la consolidación histórica, como discurso dominante, de un imaginario anclado en la incapacidad de esta categoría social y la consecuente construcción de un complejo jurídico-institucional orientado a abordar la cuestión desde lógicas adultocéntricas (Duarte Quapper, 2012), y se constituyen en plataforma desde la cual cimentar el sustento legitimador de la participación de NA, entendida como acción política (Cristini, 2016a).

En este artículo proponemos abordar las transformaciones señaladas haciendo eje, por un lado, en el modo en el que estos cambios se reflejan en el decir estatal en Argentina y por el otro, en algunas claves conceptuales orientadas a reflexionar sobre los modos de hacer que se ponen en juego en procesos participativos configurados desde el Estado y a los que les NA son convocados, reconociendo en las tramas y tensiones de estos procesos, los intersticios que posibilitan la emergencia de nuevos instituyentes.

El decir estatal

Si bien entendemos que el Estado como categoría analítica es una abstracción (Colombo, 1999; Taussig, 1993), las relaciones de poder que configura son concretas y se encarnan en los sujetos en su vida cotidiana. Reconocer el carácter no monolítico del Estado, poner la mirada en los modos de decir y hacer de los diversos organismos, dependencias, oficinas, etc. permite captar su materialidad y dar cuenta de las contradicciones que lo atraviesan.

Por ello, para asir esta materialidad, es necesario examinar sus discursos y los imaginarios que en ellos subyacen. Es a través de estos, que el Estado clasifica, divide, limita, habilita, controla.

En este marco, el derecho se constituye en discurso privilegiado para comprender los modos en que el Estado regula y configura la “categoría” niñez-adolescencia dotándola de un específico grado de ciudadanía y delimitando el espacio que ocupa en la estructura social.

Así, el derecho tiene un vínculo estrecho con el poder, en tanto su función redistributiva refleja el resultado de imposiciones, acuerdos y/o concesiones surgidas de relaciones de poder. Dice Cárcova (1991): “El discurso del derecho es el discurso del poder. A través de él se instituyen órganos, se consagran prerrogativas, se constituye a los sujetos. A través de ese discurso se consagra, se sacraliza y se reconduce el poder” (p. 217).

Sin embargo, el derecho como práctica social tiene posibilidad de realizar una función transformadora, pero para esto es necesario, al menos en potencia, que habilite la reflexividad colectiva y prevea mecanismos concretos para su instrumentación, como también, que atienda a la participación de todes les sujetos en todo ámbito de poder explícito (Castoriadis, 1999).

Así, el análisis de la normativa vigente y su regulación sobre el derecho de participación de les NA interesa aquí, en tanto permite visibilizar el imaginario social que subyace en torno a elles, comprender solo parcialmente en qué medida lo instituido (lo dado) abre la vía a la manifestación del instituyente en general (en tanto creación o emergencia) y en cuánto potencia una política de la autonomía de esta categoría social en particular (Castoriadis, 1999).

Si concebimos al derecho de participación como una práctica social, debemos atender al discurso normativo formal y al contexto histórico social en que esa práctica se produce para comprender qué espacio ocupa ese derecho en las prioridades estatales y qué acuerdos pueden lograrse en las acciones participativas concretas.

Como anticipamos, el surgimiento de la cuestión de la participación de NA está estrechamente vinculada a las transformaciones que se han ido produciendo en el imaginario social acerca de la categoría niñez -adolescencia.

Siguiendo a Castoriadis (2004) entendemos al imaginario social como el magma (conjunto) de significaciones sociales que crea, construye, organiza el mundo. Estas significaciones se concretan en instituciones que presentan un aspecto abstracto, el “decir” (su descripción por el lenguaje) y uno concreto, el “hacer” (su actuación por individuos).

En este sentido, desde el surgimiento de la niñez-adolescencia como categoría social diferenciada de la adultez, se construyen en torno a la misma un conjunto de significaciones –incapacidad, inmadurez, inferioridad– que se condensan en el imaginario social y atraviesa todas las instituciones sociales, justificando relaciones intergeneracionales desiguales y jerarquizadas a favor de los adultos y en detrimento de la autonomía de los NA.

El derecho de participación de los NA, actualmente reconocido en todo un complejo normativo internacional, nacional y local, es una construcción social cuyos inicios podemos localizar a fines del siglo XX, momento en que se comienzan a repensar las nociones acerca de la niñez-adolescencia a partir de la idea de subjetivación jurídica, dando lugar a la emergencia de un nuevo imaginario (paradigma

de la “Protección Integral”) que abandona la idea de NA incapaz, hegemónica hasta ese entonces, para entenderle como sujeto capaz y por lo tanto competente para definir y actuar sus intereses.

Los avances en el reconocimiento de derechos a les NA están estrechamente vinculados a las conquistas que históricamente fueron logrando las mujeres en el mismo campo. Las fisuras producidas en la tradicional asignación de roles familiares –hombre como proveedor económico, mujer como proveedora afectiva y NA como objetos de protección y educación– a partir de las luchas feministas abre el campo, no solo para la reconfiguración del posicionamiento sociopolítico de las mujeres, sino que también permite repensar la condición de les NA en el marco de las relaciones intrafamiliares y en el resto de las estructuras institucionales por donde circulan (Cristini, 2016a).

Si bien los tratados de Derechos Humanos (DDHH) sancionados con anterioridad a la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) no marginaban a les NA de sus contenidos, las prácticas cristalizadas eran refractarias de un imaginario que les inhabilitaba para la construcción genuina de sus intereses y les abstraía de la acción política, obturando toda posible emergencia de autonomía.

La CDN concretiza el reconocimiento de les NA como sujetos de derechos, con capacidad para definir y actuar sus intereses.

Sin embargo, atender a la participación solo como facultad positiva de les sujetos titulares no garantiza que los resultados de esta sean contemplados en los ámbitos con capacidad de decisión. Por ello, para configurar de manera más acabada este derecho, hace falta integrar en su contenido la obligación positiva de les actores sociales con capacidad de decisión, de incorporar los resultados

de la participación a las decisiones adoptadas. Este aspecto está claramente previsto en la CDN.

Dentro de este marco, el derecho de participación se presenta de una manera bifásica; por un lado, la facultad de expresarse a través del discurso y de acciones, y por el otro, el deber de los actores con poder de decisión, de escuchar e incluir los resultados de la participación en las decisiones.

A pesar de la ratificación de la CDN, en nuestro país la normativa que regía en los tres niveles del discurso jurídico respondía a un imaginario social que se entramaba en torno a la idea de incapacidad. La falta de diferenciación entre NA infractores a la ley penal y NA víctimas de delitos y/o en situación de “abandono material o moral”; la tutela como medida de protección basada en la figura del juez “buen padre de familia” y la judicialización de las causas, eran algunas de las manifestaciones de aquel imaginario en el decir y el hacer del Estado (Cristini, 2016a).

Es recién en el año 2005 que se logra la promulgación de la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, como resultado de distintas concesiones entre los bloques deliberantes que permitieron llegar a los consensos necesarios para su sanción.

En el artículo 24, la ley prevé específicamente el derecho a opinar y a ser oídos, otorgándoles la facultad de participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernen y en aquellos que tengan interés y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo.

Este derecho se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven

les NA, entre ellos el Estado, la familia, la comunidad, la escuela, espacios científicos, culturales, deportivos y recreativos.

Asimismo, en los casos específicos de NA sometidos a procedimientos judiciales o administrativos, la ley regula su participación activa dentro de los mismos. Y en esta lógica, establece el deber de los funcionarios públicos de recibir las denuncias realizadas por NA.

Además, el derecho de participación es reconocido como dimensión del interés superior de NA y del derecho a la libertad, en términos de expresión de opinión. Y se les otorga la facultad de promover, constituir y formar parte de asociaciones.

Es interesante destacar que la ley prevé el deber y el derecho de la comunidad, en ejercicio de la democracia participativa, de ser parte activa en el cumplimiento de los derechos y garantías de NA.

En el marco provincial, la Ley N° 9.944 en la primera parte de su articulado (donde se contempla el derecho de participación de NA) reproduce lo regulado a nivel nacional.

Una importante transformación, en términos de ampliación del derecho de participación de NA, está representada por la sanción en el año 2012 de la denominada “Ley de voto Joven” N° 26.774 que habilita a los jóvenes argentinos –nativos o por opción– a participar de los actos electorales a través del voto a partir de los 16 años. Esta normativa fue sancionada en el marco de importantes disputas y discusiones en torno a la capacidad/incapacidad de los jóvenes para ejercer este derecho.

Por su parte, en el campo educativo, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 del año 2005 reconoce que el acceso de todos los

ciudadanos a la información y al conocimiento son instrumentos centrales de la participación, en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social.

Por ello, dentro de los fines y objetivos de la política educativa nacional se prevé: brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural. Asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles. Y promover el aprendizaje de saberes científicos fundamentales para comprender y participar reflexivamente en la sociedad contemporánea.

En torno a los derechos de los estudiantes, la ley establece la facultad de integrar centros, asociaciones y clubes estudiantiles u otras organizaciones comunitarias, para participar en el funcionamiento de las instituciones educativas, con responsabilidades progresivamente mayores, a medida que avancen en los niveles del sistema. Y reconoce el derecho a participar en la toma de decisiones sobre la formulación de proyectos y en la elección de espacios curriculares complementarios que propendan a desarrollar mayores grados de responsabilidad y autonomía en su proceso de aprendizaje.

En Córdoba, la Ley Provincial de Educación N° 9.870 del año 2010, no dista demasiado de los contenidos de la Ley Nacional en cuanto a la regulación del derecho a la participación, razón por la cual no profundizaremos en su análisis.

Sin embargo, no podemos dejar pasar por alto que su sanción y promulgación fue centro de importantes disputas entre estudiantes, docentes y familias con el gobierno de ese entonces,

materializándose este conflicto en la “toma” de más de 40 colegios de nivel medio de la provincia, con el apoyo de algunas Facultades de la Universidad Nacional de Córdoba. A este respecto, cabe mencionar que una de las principales demandas de les estudiantes giraba en torno a la posibilidad de participar en la construcción de la ley que se estaba gestando.

Un hito en este terreno lo constituye la Ley N° 26.877 (Ley de Centros de Estudiantes) del año 2013, que establece la creación de Centros de Estudiantes en todas las instituciones educativas de nivel medio y superior, su reconocimiento como órganos democráticos de representación estudiantil y la posibilidad de nuclearse en federaciones jurisdiccionales, regionales y nacionales.

Este breve recorrido por parte de la normativa internacional, nacional y provincial da cuenta de los modos en que el Estado ha ido asumiendo un discurso que facilita (provoca) la posibilidad del ejercicio de la autonomía individual y colectiva de NA, de manera tal que se ponga en juego la política como acción instituyente.

Entendemos a la política como aquella acción colectiva que, a partir de la reflexividad, permite poner en tensión lo instituido. Es en esta dimensión de la política donde la autonomía emerge como reflexividad cuestionadora del magma de significaciones (Castoriadis, 1999). La autonomía tiene dos aspectos, uno interno, instancia reflexiva que permite escapar de la repetición, y otro externo, “(...) que la institución sea de tal modo que pueda ser puesta en tela de juicio por la colectividad y los individuos” (Castoriadis; 1999, p. 142). Es imprescindible entonces, para una política de la autonomía, que lo instituido facilite el acceso a la autonomía individual y habilite a la participación en el ejercicio del poder explícito de la mayor cantidad de sujetos.

Desde esta perspectiva, el Enfoque de Derechos brinda herramientas que permiten comprender las articulaciones entre lo instituido estatal, las prácticas sociales y la potencialidad instituyente que entre ambos se pueden configurar.

El Enfoque de Derechos constituye un marco conceptual, imbricado en el imaginario social emergente de las luchas por la inclusión de nuevos sujetos en clave de sujetos de derechos y de destinatarios de la política pública estatal. En esta lógica, se deriva una vinculación estrecha entre el discurso jurídico de los derechos humanos (DDHH) y la praxis estatal en términos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (Abramovich, 2006).

En nuestro país, durante la gestión del Kirchnerismo, este enfoque se presenta como estrategia privilegiada del Estado para incorporar en el decir de la política pública el imaginario social sobre la categoría niñez-adolescencia en tanto sujetos capaces de participar en la definición y actuación de sus intereses. De esta manera, se presenta como discurso que abre caminos para abordar modos más inclusivos de hacer la política pública que respeten y materialicen los derechos reconocidos discursivamente.

No es solo una propuesta de cambios formales vinculados a la adecuación de la normativa interna de los Estados a los Tratados Internacionales ratificados por ellos, sino que implica fundamentalmente atender a los cursos de acción que permiten el cumplimiento de los derechos y por lo tanto, que le dan un contenido concreto a la subjetividad jurídica.

El hacer participativo

Si entendemos a la participación como un conjunto de actividades que se desarrollan en el ámbito público y tienen como fin la incidencia en las condiciones de vida de un colectivo, esta requiere del encuentro con otros, de la identificación de necesidades comunes, del intercambio de saberes, del reconocimiento de objetivos compartidos y del acuerdo acerca de estrategias conducentes para alcanzar esos objetivos.

En este sentido, puede adquirir tanto un valor instrumental, como intrínseco: el primero reside en que es a través de la participación que se habilitaría la formulación de intereses que no son dados ni evidentes, sino que se construyen en tensión con lo instituido, dando lugar al surgimiento de “lo nuevo”, lo imprevisto, lo no dicho aún, en definitiva, lo instituyente. En cuanto al valor intrínseco de la participación, tiene importancia en tanto colabora en el desarrollo y el ejercicio de capacidades que fortalecen la autonomía en su “aspecto interno”, haciendo que los individuos dejen de ser mero producto de su socialización histórica, abriendo la posibilidad a la pregunta radical, condición necesaria para la alteración de las relaciones de poder existentes entre los sujetos.

En este marco es interesante el aporte que hacen Martínez, y Cubides (2012) en torno a la configuración subjetiva. Las autoras expresan que los sujetos se configuran “en y desde sus interacciones”. Esta interacción, cuando habilita la emergencia de lo instituyente posibilita a los sujetos afirmarse, no solo como sujetos individuales, sino también como sujetos políticos.

Para la ocurrencia de las subjetividades políticas es necesaria la existencia de espacios que propicien la interacción reflexiva, en

síntesis, espacios de participación donde, a través de la acción deliberativa, se pongan en juego nuevas interpretaciones y construcciones del magma de significaciones sociales. En esta lógica, la intervención de los sujetos en espacios de participación es condición de la acción política.

Por ello, la construcción de conocimiento en torno a espacios participativos estatales integrados por NA, nos enfrenta al desafío de mirar no solo los aspectos formales-institucionales que habilitan su puesta en marcha –que hemos trazado como el “decir” estatal– sino también las dinámicas que se configuran al interior de esos espacios, el “hacer” participativo.

En este proceso que estamos delineando, el principio normativo de “paridad participativa” es propuesto como instrumento de conmensuración de justicia/injusticia, en tanto expresa el *qué*, el *quién* y el *cómo* de la justicia (Fraser, 2008).

Así, para el logro de esta paridad, será necesario remover los obstáculos institucionales a la participación. La autora reconoce tres tipos de obstáculos a la participación plena: los derivados de la estructura económica (distribución de recursos); los derivados de la valoración jerarquizada de culturas (desigualdades de reconocimiento) y los derivados de diferentes aptitudes decisorias (representación fallida).

Adquiere relevancia aquí recuperar algunas dimensiones que en términos de límites (y oportunidades), colaboren en lecturas de dinámicas participativas concretas, en dispositivos configurados desde el Estado a los que los NA son convocados y su relación con el principio de paridad participativa.

Los límites provocan una asimetría participativa que puede manifestarse en dos sentidos, por un lado, a través de exclusiones formales que impiden legalmente que determinadas sujetos participen y por otro lado, exclusiones informales, que se presentan dentro de los espacios de participación entre aquellos sujetos incluidos formalmente.

Identificamos entonces como límites formales, los emergentes del nomos instituido que regula el dispositivo de participación que se propone; en tanto, el decir de la institución –su normativa, reglamentaciones, etc.– delimita quiénes son los autorizados a formar parte del espacio y quiénes quedan fuera, reproduciendo muchas veces una lógica de representación indirecta que puede desvirtuar los intereses grupales. Además, el principio normativo de capacidad progresiva cristalizado en la legislación argentina vigente, si bien ha significado un avance, puesto que se aleja de criterios etarios-biologicistas para definir las capacidades de los sujetos, nos enfrenta a las preguntas en torno a quiénes y bajo qué criterios, se define la suficiencia de esa progresividad para ser parte de espacios de participación concretos.

Por otra parte, lo instituido regula cuándo es posible ejercer la participación y aquí toman relevancia los intervalos y la duración de los períodos durante los cuales se puede ser parte, en tanto la continuidad/discontinuidad de las prácticas deliberativas condiciona la construcción de argumentaciones y el despliegue de estrategias emergentes, orientadas a la transformación y el cambio.

Otro aspecto de esa regulación está vinculado a los contenidos de la participación, esto es, sobre qué temas se delibera. En el caso de espacios integrados por NA toma fuerza el precepto normativo que habilita la participación “sobre asuntos de su interés”, tensionando

entre dos extremos de posibilidades: que esos intereses estén definidos de antemano o que los mismos se construyan a partir de la deliberación y reflexión puestas en juego durante las dinámicas deliberativas; a medida que nos alejamos del primer extremo y nos acercamos al segundo, se amplían los procesos de reconocimiento de los sujetos participantes (Cristini, 2016b).

El cómo de la participación refiere al diseño de los dispositivos que se proponen desde el Estado, como terreno para la puesta en acto de los procesos deliberativos. Aquí entran en juego diversos aspectos que pueden tensionar con posibilidades concretas de participación de les NA y condicionar los modos de circulación de la palabra, entre ellos podemos reconocer: posiciones que ocupan y funciones que desempeñan les integrantes, dispositivos presenciales o virtuales, horario y lugar de realización de los encuentros, estrategias de difusión de los mismos, etc. En este sentido, el diseño conjunto entre Estado y NA puede colaborar de manera significativa en la ampliación del ejercicio de la participación de les NA tanto en términos de cantidad como de paridad.

Por su parte, la jerarquía que el espacio de participación ocupa al interior de la trama más amplia de relaciones institucionales, fija la capacidad para obtener recursos y para incidir en los procesos de toma de decisiones.

Un aspecto ineludible en este eje que venimos delineando como límites formales, refiere a los sentidos que se articulan en el discurso institucional respecto de la participación y de les sujetos NA y las tensiones que allí se conjugan, en tanto los mismos se atraviesan obstruyendo o potenciando el despliegue de subjetividades individuales y colectivas.

En el campo de límites internos podemos identificar los emergentes de la internalización del nomos instituido por parte de los sujetos; el respeto de las normas y costumbres institucionales, ejercido por tradición, sin reflexionar sobre su uso y significado (Giddens, 2007), subyace como filtro que selecciona los discursos sobre los cuales se debate, quiénes tienen capacidad para debatir y cuáles son los modos aceptables para llevar adelante ese debate. Esta obstrucción puede profundizarse en los casos de espacios de participación integrados por NA y adultos, en tanto el adultocentrismo opera como estructuración hegemónica de las relaciones intergeneracionales.

Sin embargo, no implica el cierre de la emergencia de sentidos cuestionadores de lo instituido, ya que los propios procesos de deliberación y reflexión que configuran a la participación siempre, en potencia, habilitan la filtración de nuevas significaciones que se construyen en estas dinámicas.

Otro límite interno a la participación puede derivar de la desigual distribución de recursos entre los sujetos y aquí cobra especial relevancia el acceso y el manejo de la información por parte de todos los integrantes del espacio para debatir en condiciones de paridad.

También la reproducción –al interior de los espacios– del modelo de estratificación social que jerarquiza algunos discursos en detrimento de otros, marginando la participación de sujetos o grupos incluidos formalmente que portan discursos alternativos al dominante.

Sin pretender agotar en este trabajo todas las dimensiones que se atraviesan como límites-oportunidades para el despliegue de la paridad participativa en espacios deliberativos integrados por NA, proponemos como último aspecto los mecanismos que se

configuran para la toma de decisiones al interior de las esferas participativas y la necesidad de autorización y/o acompañamiento del mundo adulto para ejecutar esas decisiones. En este sentido, los mecanismos de democracia directa traccionan como garantía de distribución equitativa del poder y la libertad para gestionar profundiza el desarrollo de la autonomía de les NA.

A modo de cierre

El breve recorrido presentado permite dar cuenta de la facultad que tienen les NA para construir, en el ejercicio de su autonomía, espacios de participación que posibiliten discursos y prácticas que tensionen el decir y hacer instituido; y en consecuencia, reconocer el potencial instituyente del despliegue de terrenos de deliberación y reflexión colectiva.

Asimismo, visibiliza la potencia de estos espacios para la emergencia de nuevas subjetividades políticas, que a partir de impulsar la capacidad de agencia y la configuración de resistencias, permiten la construcción de propuestas de cambio con aptitud para transformar lo instituido estatal, interpelando el carácter justo o injusto del nomos social.

Sin embargo, estos procesos no se desarrollan sin conflictos, por el contrario, crean terrenos de luchas en los que los nuevos discursos encuentran la oposición de sujetos portadores de sentidos que obturan la apertura de interrogantes sobre el decir y hacer institucionales y de límites (formales e informales) que se presentan como resistencias al despliegue de la paridad participativa.

Es en estos terrenos de disputas, entre lo que el decir estatal habilita (como autonomía externa) y obstruye, y entre lo que en las dinámicas participativas se despliega y se limita, donde podemos encontrar los intersticios para la configuración y filtración en los ámbitos de toma de decisión, de nuevos sentidos que tensionen y transformen lo instituido.

Quedan, en este sentido, una serie de interrogantes abiertos que exceden a este trabajo pero permiten seguir reflexionando sobre algunos de los aspectos esbozados ¿La incorporación de dispositivos de participación de NA en las prácticas institucionales estatales derivará en una cooptación de sus intereses en la trama de decires y haceres instituidos, a través de una actualización de su función de control social? o ¿la apertura de estos procesos, que permiten interpelar el decir y hacer del Estado, se consolidará como transformaciones democratizadoras? ¿La configuración de nuevas tramas relacionales al interior del Estado, que estos dispositivos contienen, abrirá un escenario propicio para el efectivo protagonismo de les NA?

Deseamos aquí, con un sesgo esperanzador, arriesgar que las disputas que están atravesando al Estado en nuestros días, y la cristalización de la autonomía externa en el nomos instituido en torno a la participación de NA, junto con el despliegue y articulación de experiencias participativas que les NA vienen consolidando (en especial al margen del Estado) permitirán ir delineando nuevos modos de decir y hacer estatales, que si bien contarán con las huellas del pasado, decantarán en configuraciones institucionales más democráticas e igualitarias.

Referencias Bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al Enfoque de Derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, en Revista de la CEPAL 88.
- Cárcova, C. (1991). Acerca de las funciones del derecho. En *Materiales para una teoría crítica del Derecho*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, pp. 203 – 231.
- Castoriadis, C. (1999). Poder, política, autonomía. En Ferrer, C. (comp.) *El lenguaje libertario. Antología del pensamiento anarquista contemporáneo*. Altamira. Bs. As.
- Castoriadis, C. (2004). *Sujeto y verdad en el mundo histórico social*. Traducción Sandra Garzonio. Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A. Buenos Aires.
- Colombo, E. (1999). El Estado como paradigma de poder. En Ferrer, C. (comp.) *El lenguaje libertario. Antología del pensamiento anarquista contemporáneo*. Altamira. Bs. As.
- Cristini, R. (2016a). *El derecho de participación de niños, niñas y adolescentes (NNA) en la escuela: Acción política y procesos instituyentes. Un estudio de casos en escuelas pre-universitarias de la ciudad de Córdoba*. Tesis de doctorado en Administración y Política Pública (IIFAP-FCE-UNC).
- Cristini, R. (2016b) La escuela entre “lo político” y “la política”: Imaginarios en disputa. En:
- Carlos La Serna (Comp.) *Estado, política pública y acción colectiva: praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia*. - 1a ed. - Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Duarte Quapper, C. (2012). Sociedades adultocéntricas: sobre sus orígenes y reproducción. Última Década N°36, Cidpa Valparaíso, pp. 99-125.
- Entelman, R. (1991). Discurso normativo y organización del poder. La distribución del poder a través de la distribución de la palabra. En *Materiales para una Teoría Crítica del Derecho*, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

- Fraser, N. (2008). Justicia Anormal. En Fraser, N. *Escalas de Justicia*. Herder. Barcelona.
- Giddens, A. (2007). *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus. México.
- Martínez, M.C., Cubides, J. (2012). Acercamientos al uso de la categoría de subjetividad política en procesos investigativos. En Echandía, Díaz Gómez y Vommaro (comp.) *Subjetividades políticas: desafíos y debates latinoamericanos*. 1ª ed. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá.
- Taussig, M. (1993). *El diablo y el fetichismo de la mercancía en Sudamérica*. México: Editorial Nueva Imagen.

(9)

La cuestión juvenil en agenda: entre el mérito y la postergación

Nicolás Giménez Venezia

*"Entiendo que te molesta, la empatía te cuesta
y si ahora gritamos y cantamos en modo de protesta
es porque preguntamos bien y nadie nos dio una respuesta."*

(Wos. "Canguro".)

Lxs jóvenes, el uso de su tiempo, sus prácticas, consumos, su presencia como actorxs sociales, y su irrupción en la vida social

y política es uno de los temas de agenda, de debate en el orden público, y de interés para las ciencias sociales en particular. Estas miradas puestas en lxs jóvenes son gráficamente retomadas en la letra de “Canguro” de Vos, donde en una secuencia progresivamente cobran sentido expresiones contrastantes en dos direcciones: patillas de corte menemista, estructuras, y un discurso de disciplinamiento desde la autoridad socialmente legitimada, por un lado, desigualdades, reclamos y formas de vivir lo cotidiano, por otro. La no escucha, la represión de lo que se siente por mantenerse “siempre derecho” y la farmacodependencia que nos invita a pensar desde el derecho a la salud mental. En su letra, desde una arenga provocadora, Vos da cuenta de un itinerario binario que refleja cómo los vínculos intergeneracionales se expresan en discursos y prácticas, con circulación en el debate público y que es sedimento para pensar la relación Estado-sociedad, y en particular que podrían ser ejemplo para pensar que circula en los procesos de diseño, planificación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Desde diversas posturas, los discursos y prácticas se inscriben en tutelajes de personas que no “presentarían credenciales”, que no “estarían” en condiciones de dilucidar su mejor opción. ¿A qué se refiere esta mirada? A la incidencia de la perspectiva adultocéntrica, en tanto sistema de dominación que, junto a otros que lo componen y que lo retroalimentan, como lo son el patriarcado y el capitalismo, y desde un abordaje de las teorías de las desigualdades, posicionan a la adultez como posibilitadora de licencia en control y subordinación sobre quien es menor en edad cronológica (Duarte Quapper, 2003).

Este punto es central porque visibilizarlo pone en debate las perspectivas, las lentes, en palabras de Grunner (2001) que no son ni ingenuas ni inocentes, con las que miramos la realidad. La necesidad del debate se proyecta en tanto la postura adultocéntrica no necesariamente es homologable a la posición de

adultxs, quienes en general tienen responsabilidades como efectorex de políticas, reconociendo que son las instituciones adultas las que definen las reglas del juego y construyen, en términos culturales, las juventudes, o al menos la definiciones socialmente esperadas de ellxs (Feixa, 2010).

En este marco, se pretende contribuir a la reflexión y el intercambio de las configuraciones y atravesamientos presentes en el moldeamiento de la cuestión juvenil expresa en políticas, en el abordaje del “entramado de significaciones sociales que circulan y disputan al interior de organismos, programas, planes y proyectos” (Echavarri, 2018). Para ello se retoman relatos de efectorex de una política dirigida a jóvenes para ser mirados en función de la propuesta de Mariana Chaves, en su trabajo *Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea* (2005) donde a partir del análisis de representaciones sociales construye estereotipos de discursos en torno a la construcción social de las juventudes. Para ello, se abordan nociones referidas a lxs sujetxs, pero no antes de pensar la noción de Estado, políticas y la relación Estado-sociedad que permitirán apuntar, finalmente, algunas consideraciones para revisar las políticas.

Del Estado: proyectos en disputa en las políticas en Córdoba

Grassi (2003) sostiene que la cuestión social actual se presenta de manera fragmentada a través de problemas sociales, que son la expresión hegemónica del modo en cómo se interroga, resuelve y canaliza la misma. Un determinado problema social no es un problema aislado, sino que está inscripto en una red de

problemas sociales que tienen una lógica de argumentación y explicación hegemónica. La disputa no es solo por definir lo que es o no un problema social, sino también por la determinación de sus causas, los responsables de su existencia y los ámbitos legítimos para su resolución.

Es por ello, que en el reconocimiento de diversas posturas para analizar al Estado, se opta por concebirlo “como una relación social donde se pone en juego la contradicción capital-trabajo y se define la cuestión social, lo que caracteriza la forma que asume en un momento histórico particular” (García Linera, 2010). Desde esta postura, el Estado no es un actor que interviene de manera externa sobre los problemas sociales sino que es parte constitutiva de la dinámica social que así como actúa sobre dichos problemas, también los produce (Soldano y Andrenacchi, 2005).

Este espacio de disputa, se manifiesta en las configuraciones de las institucionalidades en términos de organismos estatales, que en la provincia de Córdoba, y posterior a la organización dispuesta por la Reforma del Estado iniciada a fines de siglo (Pautassi y Buriyovich, 2006; Ase y Buriyovich, 2002), está signada por la combinación de acciones pensadas desde ministerios y de agencias autárquicas.

Este proceso se inscribe en la idea de nueva gestión pública. Ase (2016) afirma que se presenta con un discurso de modernización administrativa, de desburocratización, y en las diferentes experiencias, está ligada a dos tipos de políticas, las de primera generación de reformas, donde el problema del Estado está en su tamaño y el ajuste es la forma de reformarlo. Las de segunda generación, por su parte, se orientan a la lógica organizacional. El capitalismo globalizado exige flexibilidad y desburocratización. Desde los estudios de David Osborne en adelante, se propone una nueva organización que introduce herramientas de gestión privadas

a lo público. Los debates giran en torno a innovar, (re)ajustar recursos de donde hay menos productividad a más productividad, en una vuelta a ideas clásicas. Esto pone nuevamente en agenda desarticulación de las ideas de política y administración, caracterizando a la primera como el problema y proponiendo salidas tecnocráticas (Ase, 2016).

Pensar al Estado, desde esta perspectiva, se ordena bajo ideas de eficientísimo gerencialista, como valor, por lo que el acceso a derechos se subsume al mejor uso de los recursos; la ausencia de reflexión en la acción estatal, producto de la apuesta por la disociación de la política de la administración; la equivalencia de la gestión en lo público y lo privado; y un marcado giro al tecnócrata (Ase, 2016).

En la provincia de Córdoba, en la actualidad, la implementación de políticas dirigidas a las juventudes, se caracteriza por el atravesamiento de tres aspectos que, a priori, dotan de particularidades al proceso de producción socioestatal. Un primer aspecto ligado a los procesos de configuración de áreas de juventudes en las tres jurisdicciones, donde se presenta continuidad de la coalición gobernante en el nivel provincial (pero no por ello de carácter necesariamente lineal), y a nivel nacional como municipal se presentan alternancias y diferencias.

El segundo aspecto está vinculado a las institucionalidades en términos de organismos estatales, que en la jurisdicción provincial, y posterior a la organización dispuesta por la ya referenciada Reforma del Estado posiciona a la Agencia Córdoba Joven como ente autárquico responsable al sector generacional. En la ACJ, las principales políticas en ejecución son: "Tutores Pares"; "Programa provincial de apoyo al joven emprendedor"; "Centro de Idioma Joven"; "Escuela de programación"; "Programa Banco de Tiempo"; "Club

del Pedal”; “Radio La Docta”; “Líderes ambientales”; “Rompiendo Parches”; todas de solicitud en la sede de la ACJ, destinada a jóvenes y/o organizaciones de jóvenes de la provincia de Córdoba.

Por otro lado se advierte la implementación de políticas ligadas a las carteras ministeriales como son el de Educación, Salud, de la Mujer, y el actual Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar (Ex Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo). Desde estas carteras se presentan políticas universales, principalmente en el caso de Educación y Salud, y políticas específicas, como lo son el PIT (Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria y Formación Laboral), o los relativos de Derechos Sexuales y Reproductivos, respectivamente. En el caso de empleo, el nuevo ministerio incluye programas de larga implementación, como es el Programa Primer Paso, y los programas de formación/capacitación laboral.

Respecto de las institucionalidades de las jurisdicciones, el nacional se caracteriza por la implementación de políticas a través de organismos descentralizados de carteras ministeriales nacionales en la provincia, tal es el caso de ANSES (Programa Progresar; AUH; entre otros), Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del MTEySS (Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Progresar; Formación Profesional; Microcréditos; entre otros), Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social (las vinculadas a la Subsecretaría Nacional de Juventud y desde 2018 el Instituto Nacional de Juventud). El provincial, por las agencias descentralizadas. En el caso del municipio, hasta el momento, se ha caracterizado por la ausencia de políticas específicas y acogimiento a difundir las implementadas por la gestión provincial y sobre todo de políticas nacionales.

En tercer lugar, es necesario retomar, desde marzo del 2020 en tanto

las disposiciones de la vida cotidiana en momentos de emergencia social y sanitaria como las de rango mundial a propósito del Covid-19, demanda el desafío de poder visibilizar, dar voz y presencia a vivencias de jóvenes, es decir, emociones, ansiedades, miedos, alegrías, ideas, apuestas, estrategias, en el marco de diversos aspectos que restringen y/o posibilitan el accesos a derechos. La particularidad radica en que los acontecimientos de jóvenes a referenciar, están doblemente atravesados: por un lado, las disposiciones sociales, políticas, culturales, económicas propias en lo generacional, y por otro, las vivencias –y agudización– de esas disposiciones en el marco de la pandemia y medidas de aislamiento social de emergencia.

Con lo expuesto, cobra centralidad el planteo de Vázquez y Ligouri (2015), cuando afirman que la importancia de la sistematización de las políticas “radica en poder componer un panorama general de las políticas públicas orientadas a los jóvenes –cuáles son, cuántas son, de qué organismos dependen, y qué caracterizaciones normativas son elaboradas en las mismas– y de las producciones socioestatales de la categoría “joven”, así como ver el peso específico que cada una de estas definiciones y tipos de políticas tienen en relación con los distintos espacios institucionales que las impulsan”.

Sujetxs de derecho y de políticas: Significaciones en disputa

Reflexionar sobre las juventudes, nos demanda retomar la idea de producción socioestatal de lxs sujetxs, partiendo de la premisa de que el Estado, no exclusivamente pero sí en un rol central, es uno de los “principales productores de categorías sociales, así como de un conjunto de términos y principios en función de los cuales se

clasifican y construyen a los grupos sociales” (Vázquez y Ligouri, 2015). Es por ello que se propone una lectura de una política dirigida a jóvenes para adentrarnos en los debates y configuraciones.

Para ello, se han retomado algunos de los discursos presentes en lxs efectorxs del programa “*Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*”. Las concepciones de lxs sujetxs destinatarixs de las políticas por parte de lxs efectorxs, inciden en la implementación. A partir de la lectura de las entrevistas, se han identificado dos ejes:

1. Quiénes son las/os jóvenes destinatarixs de la política:

Al inicio de las entrevistas, cuando se les preguntó sobre ¿quiénes son lxs jóvenes que son titulares de la política?, salvo dos casos de efectoras profesionales y con experiencia en trabajo con jóvenes quienes pudieron dar cuenta de las particularidades, el resto se redujo linealmente a la definición de la política, en tanto jóvenes de ambos sexos de entre 18 y 24 años que están desocupadxs, con residencia permanente en el país, que no completaron el nivel básico o medio de educación formal, que se encuentren en situación de desempleo.

En tanto, las profesionales manifestaron que el programa “*está destinado a un sector social específico que es aquel que tiene menos posibilidades de contacto u económicas para conseguir un trabajo por otras vías*”, que “*el Programa Joven creo que, o al menos la intención o el interés, es a sectores más vulnerabilizados en sus derechos*”, dando cuenta que si bien, no hay especificaciones respecto de ingresos o algún indicador de clase, son jóvenes

de sectores populares quienes se inscriben, mayoritariamente. También manifestaron que *“hay muchas más mujeres que varones, eso es notorio. También visible a la hora de buscar y al revés se da de parte de los empleadores, muchas veces tenemos muchas más solicitudes de varones que de mujeres, ahí es cuando notás el contraste, que no llegás a cubrir los puestos porque hay mucho más de varones y son muchas más las mujeres que vienen a buscar”*. Caracterizando, en términos de género, la mayor presencia de mujeres jóvenes en búsqueda de empleo, en comparación de empleadoras/es que solicitan perfiles para puestos socialmente definidos para varones.

Posteriormente se consultó sobre ¿cómo eran los jóvenes destinatarixs de las políticas? En ese sentido, me asentaré en la propuesta de Mariana Chávez en tanto expresa la existencia de diferentes representaciones sociales, donde “se parte de una comparación con perspectiva adultocéntrica, la definición se hace por diferencia de grado en relación al parámetro elegido, lo que lleva a establecer características desde la falta, las ausencias y la negación, y son atribuidas al sujeto joven como parte esencial de su ser. Esta perspectiva conduce a perder de vista la condición juvenil como construcción social, quedando oculto bajo el manto de la naturalidad del fenómeno que estas concepciones son discursos altamente ideologizados y con perspectiva gravemente discriminadora” (Chávez, 2005). De esta manera, es posible identificar en el campo de representaciones, las siguientes:

a) *Joven como ser inseguro de sí mismo*: En los discursos de efectorxs es posible identificar esta representación en tanto sostiene que lxs jóvenes *“no tienen definido, en su mayoría, su proyecto laboral, que justamente necesitan orientación en este sentido”*; *“jóvenes*

en búsqueda permanente, sin proyectos a largo plazo"; "Perdidos, sin rumbo, falta de atención y afecto por parte de los padres, sin metas y necesitados de orientación"; "son muy cortoplacistas"; "los veo bastante desinteresados, bastante sin rumbo, sin metas, sin vista al futuro, los veo como medio desalentados". En este aspecto, tal como lo plantea la autora, este tipo de discursos, además de invisibilizar deseos, estrategias, trayectorias de lxs jóvenes, habilita la intervención sobre ellxs, por la inseguridad que aparentan manifestar.

b) *Joven como ser del futuro:* Lxs jóvenes se presentan en un tiempo inexistente, *"el pasado no le pertenece porque no estaba, el presente no le pertenece porque no está listo, y el futuro es un tiempo que no se vive, solo se sueña, es un tiempo utópico. Ahí son puestos los jóvenes, y así quedan eliminados del hoy. Nunca pueden ser ellos, jóvenes en el presente"* (Chávez, 2005). El escenario se complejiza en tanto lxs efectorxs expresan que *"buscan posibilidades e incentivos para el futuro",* y *"chicos, algunos, que quieren salir adelante, que quieren herramientas para un mejor futuro",* con expresiones de clara romantización del futuro, invisibilizando el presente y generando expectativas de un futuro incierto.

c) *Joven como ser incompleto:* Ya que son definidos como *"aquellas personas con poco tiempo de existencia",* y que *"son todos atrevidos para mí. Van por la calle metiendo el pecho como si conocieran la vida, y no es así",* dando cuenta que están en un tránsito a ser completos pero aún no lo son, ligando la adultez a lo socialmente correcto y adecuado.

d) *Joven como ser no productivo:* Se identifica una fuerte mirada vinculada a la no productividad, ya que se afirma que *"quieren todo*

servido en bandeja. La verdad, porque la mayoría es como que, con todos los planes que se están dando, no los saben aprovechar bien, como que se anotan a un plan y ya quieren que les caiga todo del cielo. Como que no buscan esforzarse por lograr las cosas, por tener lo suyo”, y que “no diría emprendedores porque no hay muchos...”. Se ubica al trabajo en un lugar de centralidad respecto de la productividad, y al no “presentar” en palabras de lxs entrevistadxs interés, en avanzar en la vida. Estas concepciones se cruzan fuertemente con las ideas vinculadas a una concepción negativa de quienes son titulares de planes/programas sociales, en tanto “al joven ¿por qué lo prefieren ahora? Porque tienen el Programa y ellos se ahorran en pagarle a un empleado, pero saben que a esos jóvenes los van a tener cuatro o seis meses nada más”, marcando responsabilidades generacionales a problemas de orden social.

Cabe aclarar que una de las profesionales hizo mención a que existen diferentes variables además de la edad para definir a lxs jóvenes, haciendo eje en que la respuesta está *“marcada por cuestiones sociales, psicológicas, contextuales que vemos me parece que quedan ubicados socialmente, podemos decir, en una situación con mayor vulnerabilidad, estigmatizados hoy en día por... no sé si por los medios masivos de comunicación exclusivamente, pero al menos potenciado por eso. Al decir de algunos autores, como negativizados por ahí, no visibilizados en sus potencialidades, en sus capacidades, en su desarrollo, valorados como un sector que puede tener eso, a mejoras incluso en el mercado, o sea en el país, sino como un sector al cual hoy están dirigidas las políticas públicas porque necesitan de mayor ayuda”*.

2. La incidencia de la noción de emprendedurismo

Creo pertinente comenzar este párrafo con lo expuesto por Boaventura de Sousa Santos en una nota periodística, en tanto *“el ‘emprendedurismo’ le da glamour a la precariedad”*. Esta afirmación –y la concepción, claro– no son aisladas sino que son parte del emplazamiento de estructuras y técnicas del neoliberalismo, que tiene como uno de sus fines *“la producción de un sujeto nuevo, un sujeto íntegramente homogeneizado a una lógica empresarial, competitiva, comunicacional, excedida todo el tiempo por su performance. Sin la distancia simbólica que permita la elaboración política de su lugar en los dispositivos que amaestran su cuerpo y su subjetividad”* (Alemán, 2013).

El emprendedurismo ha cobrado centralidad en tanto expresión deseada en un contexto de crisis y de (re)individualización de los problemas sociales. En tal sentido, las/os efectoras/es afirman que *“en este momento se ha vuelto el surgimiento de lo que es el emprendedurismo por estas mismas condiciones, por precariedad laboral y falta de empleo, o sea fuertemente ha vuelto a surgir la idea de emprendedurismo, de hecho se nota acá en la Oficina, es una arista que se está trabajando mucho, se está abocando mucho”; “fuertemente se está trabajando ahora la parte de emprendedores, se abrió dentro de la Oficina una rama muy grande de emprendedurismo y creo que responde justamente a esto, a la falta o a la falencia, a la poca dinámica que hay en cuanto a términos de empleo”*.

A diferencia del diagnóstico que expresan las entrevistadas, la

mayoría del personal de las oficinas identifican al emprendedurismo como salida posible. En este marco reconozco dos grandes problemas vinculados a esta concepción:

- Afirman que la desocupación no es un problema estructural, sino un problema de lxs sujetxs, en este caso, lxs jóvenes. Que *“los jóvenes en cuanto a trabajo, no quieren, quieren trabajar pero no tener obligaciones, cumplir horarios, de ir todos los días, quieren la plata más fácil, no sé si me expreso bien y trabajar con tu propio negocio esto lo contiene”* ayornando una definición generacional a lo que el mercado les demanda. Por último, refiriéndose al hábito y conducta individual, en tanto *“veo a los jóvenes con problemas de empleo o de permanencia en un puesto laboral. Con necesidad de construir hábitos, mejorar aptitudes y fortalecer actitudes respecto al desarrollo de actividades y obligaciones”*.

- La centralidad del esfuerzo personal y el mérito: En esa línea, el personal afirma que *“en mi modo de ver ellos no lo saben aprovechar, hay muy pocos que lo aprovechan”*, por lo que su ingreso al mercado laboral quedaría relegado a sus acciones.

A modo de seguir pensando, algunas consideraciones para revisar: visibilizar obstáculos para pensar caminos posibles

A una convencional definición de políticas públicas como herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y transformar la sociedad, Shore (2010) incorpora los aportes de la antropología para poner acento en un aspecto central para este

proyecto, vinculado a ponderar, en la definición y el análisis de las políticas lo que las personas destinatarias dicen de las mismas, ya que “reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. Contienen modelos implícitos –y algunas veces explícitos– de una sociedad y de visiones de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros” (Shore, 2010). Esta postura irrumpe, respecto de otras que con vigor evidencian los “procesos de formulación como procesos lineales y que vienen de arriba hacia abajo, que comienzan con la formulación y terminan con la implementación”, en ruptura con una cadena lógica que culmina en la eventual llegada de las políticas a lxs destinatarixs.

Decir que se pondera una perspectiva que irrumpe con la linealidad de pensar los procesos de producción de políticas, implica por cierto, invertir este vector y poner acento en mirar desde las/os actores las mediaciones con las políticas y lxs actorxs. Es por ello que la idea que estructura este trabajo, parte de focalizar en la politización de la interpretación de los sentidos sobre las necesidades. Politización en tanto proceso a través del cual un determinado asunto es debatido públicamente, con delimitaciones claras de la cultura y el momento sociohistórico y con la particularidad de que no existen restricciones a saber de qué temas se constituyen en objeto de politización o no (Fraser, 1991).

Fraser (1991) diferencia analíticamente (aunque se expresan interrelacionadamente) tres momentos en relación a la política de las necesidades, en tanto: a) la lucha por establecer o por negar el estatuto político de una necesidad dada, la lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política o por clasificarlo como un tema no político; b) la lucha sobre la interpretación de la necesidad, la lucha por el poder de definirla y así determinar con qué satisfacerla; c) la lucha por la satisfacción de la necesidad, la lucha por asegurar o impedir la disposición

correspondiente.

En consonancia con lo expuesto, se retoman para la concepción de Estado y las políticas, los aportes de Echavarrí (2018) respecto de la idea del abordaje de significaciones sociales imaginarias “y su lógica operatoria de decir y fabricar”. En tal sentido, esta propuesta “entiende a la política pública constituida por tres niveles analíticos vinculados entre sí: uno que es la arquitectura estatal, su morfología, esto es el conjunto de leyes, procedimientos, organismos que la componen; el segundo refiere a lo imaginario estatal, abordado como el conjunto de significaciones sociohistóricamente construidas (instituidas/instituyentes) que se encuentran en circulación y la disputan; y en cuanto al tercero y último, alude a la correlación de distintas fuerzas (lo político/la política) establecidas en sus diferentes fases” (Echavarrí, 2018).

En este marco, y como plantea Echavarrí (2018) en la necesidad del abordaje del “entramado de significaciones sociales que circulan y disputan al interior de organismos, programas, planes y proyectos”, en el esbozo de ideas que tienden a la comprensión de las configuraciones que adquiere la cuestión juvenil, por lo expuesto, por la jerarquía de las institucionalidades de los organismos, y la influencia del contexto y proceso de neoliberalización, podríamos referir a un escenario que identifica a lxs jóvenes desde un dualismo valorativo: ser, en su presencia como actorxs, artífices y productorxs de los problemas sociales contemporáneos, y responsables –de manera individual– de las soluciones a los mismos.

Desde este lugar, es posible observar que cotidianamente lxs jóvenes son identificadxs como protagonistas en problemas sociales vinculándolxs con consumos problemáticos, apatía, delincuencia, embarazos no planificados, inexpertxs, “desertorxs” de los espacios educativos, como personas dentro de la

población económicamente activa pero sin productividad, ejemplo claro de ello es el desarrollo de la categoría de jóvenes NI-NI, entre otros (Gimenez Venezia, 2020), que balancean las valoraciones entre el mérito y la postergación como actorxs sociales, este proceso podría vincularse bajo el orden del eficientísimo gerencialista planteado por Ase (2016) en el giro tecnocrático del Estado y que necesita ser revisado para pensar el acceso efectivo a derechos por parte de lxs jóvenes.

Referencias bibliográficas

- Acevedo P., Andrada S. (2012). Investigación e Intervención con Jóvenes. En I. J. Villa Alejandro, *Culturas Juveniles. Disputas entre Representaciones Hegemónicas y Prácticas*. Salta. Editorial Noveduc.
- Alemán, J. (2013). *Neoliberalismo y subjetividad*. Diario Página/12. Pp. 1-3.
- Ase, I. (2016). *El estudio de la administración pública: entre la tecnocracia y la hiperpolitización*. IV Jornada Nacional de Ciencia Política organizada por el Depto. de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNRC. Río Cuarto
- Bourdieu, P. (2002). *La Juventud no es más que una palabra*. En Sociología y Cultura Editorial Grijalbo.
- Castoriadis, C. (1985). *La institución imaginaria de la sociedad*. Vol II. Barcelona. Editorial Tusquets.
- Chaves, M. 2005. Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. *Revista Última Década* N°23. Valparaíso. Pp. 9-32.
- Chaves, M. (2006). *Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales*. 1983-2006. UNGSM.
- Chaves, M. (2012). *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Buenos Aires. Editorial Espacio.
- Chaves, M. y Fidalgo Zeballos, E. (Coords). (2013). *Políticas de Infancia y Juventud. Producir sujetos y construir Estado*. Buenos Aires. Espacio Editorial.

- Duarte Quapper, K. (2001). *Acerca de jóvenes, contraculturas y sociedad adultocéntrica. Miradas de (contra) culturas, géneros, pueblos originarios, iglesias, hermenéuticas y epistemologías*. 1a. ed. San José, Costa Rica: DEI, 2001. Editorial Colección Universitaria.
- Duarte Quapper, K. (2000). ¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. *Revista Última Década* N°13, CIDPA Viña del Mar.
- Duarte Quapper, K. (1994): *Juventud popular. El rollo entre ser lo que queremos o ser lo que nos imponen*. Santiago: LOM Ediciones. (1996): "Ejes juveniles de lectura, para desenmascarar las bestias y anunciar los sueños". *Revista Pasos* N°6. San José de Costa Rica.
- Feixa, C. (2010). El imperio de los jóvenes. En *Jóvenes, cultura y política en América Latina: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas 1960-2000* / compilado por Sara Victoria Alvarado y Pablo A. Vommaro. 1a ed. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Echavarri, L. (2018). Estado y política pública en clave feminista: Sobre la perpetua pretensión estatal de categorizar el "ser mujer". En *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos* N° 8. Año 2018. ISSN: 2525-0841. Págs. 15 - 30 <http://criticayresistencias.comunis.com.ar> Edita: Colectivo de Investigación El Llano en Llamas.
- Echavarri, L. (2017). Decir y Fabricar estatal de reconocimiento: Mujeres sujetos de derechos y de políticas. En: *Estado, nuevos sujetos de derechos y contextos: ¿Qué transformaciones en el decir y fabricar de las políticas públicas? Estudio en base a una selección de experiencias en el campo de la política pública de Niñez, Nueva Economía Social y avance de los Derechos de las Mujeres*. Tesis de Doctorado. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Córdoba. "No publicada".
- Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Revista Debate Feminista*. Año 2. vol.3. México.
- Grüner, E. (2001). *El sitio de la mirada: secretos de la imagen y silencios del arte*. Grupo editorial Norma. BSAS.
- García Linera, A. (2010). *El Estado. Campo de lucha*. CLACSO.
- Giménez Venezia, González y Piscitello. (2016). El mito de los Caralisa: Estrategias laborales y educativas en jóvenes de sectores

populares. Tesina de grado. Lic. en Trabajo Social - Fac. de Ciencias Sociales /UNC.

Giménez Venezia, N. (2020). Lxs jóvenes y la dualidad valorativa en la neoliberalización del trabajo. En *Estado y neoliberalización en la Argentina contemporánea: transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos* / Javier Moreira Slepoy... [et al.]; coord. Javier Moreira Slepoy y Elida Graciela Santiago. 1a ed. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales. Libro digital, PDF.

Pautassi L, y Buriyovich J. (2006). Capacidades institucionales para una mayor equidad en el empleo. En: Rico, N., Marco, F., coordinadores. *Mujer y empleo. La reforma de salud y la salud de la reforma en Argentina*. Buenos Aires: CEPAL, Siglo XXI Editores; 2006. p. 301-338.

Shore, C. (2010). La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 10, pp. 21-49. Universidad de Los Andes Bogotá, Colombia.

Soldano y Andrenacchi. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacchi. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (págs. 17-79). Buenos Aires y Lima: Prometeo Libros.

Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación: Un estudio de las producciones socio-estatales de juventud en la Argentina reciente*. CLACSO.

Vázquez, M. y Nuñez, P. *Políticas Públicas de Juventud e Inclusión social en América Latina y el Caribe*. CLACSO/UNESCO. Mimeo.

Referencias:

- Wos. (2019). *Canguro*. <https://www.youtube.com/watch?v=I5QA0vBqT3c>
- Boaventura de Sousa Santos. (2019). Nota en Revista Arcadia. <https://www.revistaarcadia.com/impresaportada/articulo/el-emprededurismo-le-da-glamur-a-la-precariedad-boaventura-de-sousa-santos/78712>

(10)

Abordajes situados en el campo de la vejez y el envejecimiento.

Las personas mayores, nuevos sujetos de derecho.

María Eugenia Chacarelli

Introducción

Asistimos a un fenómeno demográfico mundial de envejecimiento poblacional, es decir, la presencia de cada vez más personas mayores de 60 años en proporción a otros grupos etarios. Este crecimiento del número de personas mayores impacta

directamente sobre todos los sistemas sociales, económicos, políticos y culturales de los países. Argentina y la provincia de Córdoba no están exentas de este fenómeno.

Que hoy tengamos cada vez más personas que llegan a los 60 años de edad e incluso cada vez más superan los 90 o 100 años, es producto de varios factores, entre ellos el avance en la medicina, que ha prolongado la expectativa de vida, y en el caso de Argentina esa expectativa se ubica en los 78 años promedio. Es así que a este cambio demográfico, le acompaña un cambio epidemiológico, es decir, lo que se conoce como “transición epidemiológica” que implica un proceso a largo plazo de cambios de las condiciones de salud en una población, incluido los cambios en patrones de enfermedad, invalidez y muerte. En la actualidad aparecen cada vez más enfermedades crónicas no transmisibles, tales como hipertensión arterial, diabetes, obesidad, mientras disminuye el riesgo de contraer enfermedades trasmisibles y que eran las principales causales de muerte en las personas. Se estima que en 2020 las enfermedades no trasmisibles causarán 7 de cada 10 muertes en los países en desarrollo, al que debe agregarse los niveles de desigualdad que también son un factor determinante en los cambios señalados.

Lo expuesto haría suponer que los Estados a través de sus políticas públicas acompañan estos procesos de envejecimiento y que con la presencia de cada vez más personas mayores ha provocado también cambios en nuestra cultura donde las personas mayores ya no son discriminadas por su edad, lo que se conoce como “viejismos” o “edaismo”, reconociéndolos como nuevos sujetos políticos en pleno ejercicio de sus derechos a partir de la reciente sanción de la Convención Interamericana de Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por Ley Nacional N° 27.360 en el año 2017. Sin embargo cabe preguntarse:

- ¿Asistimos a esos cambios culturales y políticos? ¿Existen obstáculos para estos nuevos sujetos políticos (las personas mayores) en el ejercicio de sus derechos (nueva Convención) en el actual contexto Argentino? ¿Cuáles serían los desafíos para disputar por los mismos a partir de una mirada integral? ¿Qué lugar tienen la vejez y las vejezes en la **comunidad política imaginada** Argentina?
- ¿Cómo se traduce a lenguaje estatal la **multiplicidad de lo social**? ¿Una política por edad permite abordar la multiplicidad de lo social? ¿Cómo incorporar la heterogeneidad de la vejez en la política pública?
- ¿El sistema de seguridad social vigente integra las vejezes? ¿Existe un **sistema integral de cuidados que contemple las vejezes** además de otros grupos? ¿Hay avances o retrocesos en el sistema previsional (jubilados de primera y jubilados de segunda)?

A partir de este trabajo se espera ampliar el debate más que dar respuesta a todas estas preguntas, aportando información de lo que sucede en Córdoba - Argentina.

Comunidad política imaginada

El antropólogo Benedict Anderson (1993) definió la nación como una “comunidad política imaginada”, es decir que entiende la nación, la nacionalidad y el nacionalismo como “artefactos” o “productos culturales” que deben ser estudiados desde una perspectiva histórica que nos muestre cómo aparecieron, cómo han ido cambiando de significado y cómo han adquirido la enorme legitimidad emocional que tienen hoy en día. El autor trata de mostrar que aunque dichos productos culturales nacieron a finales del Siglo XVIII –fruto espontáneo de una compleja encrucijada de

fuerzas históricas– una vez creados, se convirtieron en el modelo hegemónico de organización y control social. Modelo que será trasplantado –consciente o inconscientemente– no solo a una gran variedad de terrenos sociales en los cuales se entrelazará con otras constelaciones políticas (el Estado-Nación) e ideológicas (el nacionalismo), sino también –mediante la colonización– al resto de países del mundo que, queriéndolo o no, respondiendo o no a su propia idiosincrasia, se verán forzados a adoptarlo.

Desde el primer capítulo, “Conceptos y definiciones”, Benedict Anderson dejará clara su posición respecto al nacionalismo afirmando la nación es una comunidad política imaginada porque aunque los miembros de las naciones no se conocen entre ellos, aun así tienen en sus mentes una cierta imagen de su comunión. La nación es una comunidad política que se imagina como algo limitado porque nunca se imagina como coincidente con la humanidad. A diferencia del cristianismo, el socialismo o el liberalismo, ninguna nación pretenderá ni deseará nunca que toda la humanidad se le una. La nación es una comunidad política que se imagina como soberana porque el concepto de nación apareció en una época en la que la Ilustración y la Revolución Francesa habían destruido “la gracia de Dios” como fuente de legitimidad del reino dinástico, teniendo que recurrir a la nación como nuevo fundamento de legitimidad. Y la nación es una comunidad porque a pesar de las desigualdades y la explotación que siempre existen en el seno de todo grupo social, siempre se concibe como una camaradería horizontal (Anderson, 1993).

Es en esta Comunidad Política Imaginada donde conviven diferentes grupos de personas de diversas edades y condiciones, organizaciones sociales de diversas identidades, etc. ¿Qué lugar ocupan las personas mayores de Córdoba - Argentina como comunidad política imaginada?

En el imaginario social, la concepción de vejez y el ser viejo, puede variar desde una mirada negativa (decrepitud, enfermedad, inutilidad, carga) hacia una mirada positiva (sabiduría, ternura). En esa variación, se han construido mitos y prejuicios de la vejez que lleva a conductas discriminatorias conocidas como “viejismo”, es decir, se discrimina a las personas mayores solo por tener muchos años.

En una sociedad que en general no valora a las personas más viejas, es difícil que pueda pensarse a este grupo etario incluido en las agendas públicas y de gobierno que deriven en políticas públicas para el sector, más bien las respuestas históricas han sido su aislación en instituciones (ej.: asilos) o retirados de la vida pública en sus hogares, con o sin un sistema de seguridad social, o bajo un sistema de seguridad social diferenciado, como jubilados de primera y jubilados de segunda (Chacarelli y otros, 2019). Se perfila así una multiplicidad de lo social que se traduce en políticas públicas para el sector de carácter atomizado, asistencial, diferenciado, es decir, se alejan de políticas públicas integrales, participativas con inclusión de lo diverso.

Multiplicidad de lo social y políticas públicas en el campo gerontológico

Para orientar aún más la reflexión propuesta, conviene señalar lo que se entiende por políticas públicas en este trabajo, y para ello recurrimos a Echavarrí (2017) quien dirá que: “La política pública supone un proceso vivo, conflictivo y contradictorio, con pretensiones, (siempre pretensión) de decir y fabricar categorías de sujetos, jerarquizando, dividiendo, agrupando; al tiempo que es atravesada por la emergencia de estos y sus (auto) narraciones. La

misma contiene en su seno la disputa que se instaura al momento de traducir la multiplicidad de lo social al lenguaje estatal del derecho, desde el cual es posible (pero no solo) construir la línea distintiva entre lo humano/inhumano, salvaje/civilizado, puro/impuro, configurando el binomio Nosotros/Otro de la comunidad política imaginada” (Echavarri, 2017, p. 19). Y agrega: “(...) Pautas de orientación de la política, tales como integralidad, transversalidad, intersectorialidad, interjurisdiccionalidad, configuración de dispositivos democráticos de participación y decisión. Parecería en tal sentido, configurarse una nueva modalidad de gestión estatal de la política pública la cual confluye en el denominado Enfoque de Derechos. Y es aquí que se inserta un primer interrogante: ¿qué sucede cuando nuevos procesos instituyentes comienzan a circular por el derecho? ¿Cómo opera el resquebrajamiento de lo instituido en y por el derecho?...” (Echavarri, 2017, p. 22).

¿Qué sucede en el campo de la vejez? Recientemente se aprobó la Convención Interamericana de Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), a la cual adhiere Argentina a través de la Ley N° 27.360 en el año 2017, entrando en vigencia principios y derechos que obliga a los gobiernos en todos sus niveles a hacer efectivos, ya no son declamaciones como hasta entonces a través de 5 principios que promovió las Naciones Unidas desde 1991, pero que solo terminaban en recomendaciones en los ejes proclamados: independencia, participación, autorrealización, dignidad y cuidado, y es así que durante los años 90, en América Latina en general y en Argentina en particular, predominó en el diseño y ejecución de las políticas sociales un modelo minimalista en lo social (Ase y Burijovich, 2010).

La adopción de un enfoque de derechos humanos tiene como idea esencial que las políticas e instituciones se deben basar explícitamente en las normas y principios establecidos en el

derecho internacional sobre derechos humanos (Ase y Buriyovich, 2010). Esta perspectiva genera obligaciones y responsabilidades para los Estados, que ahora tienen que incluir en su marco jurídico y normativo la obligación de proteger a las personas mayores.

En el caso de la provincia de Córdoba, en el año 2018 se crea por Decreto del Gobernador el Plan Córdoba Mayor, cuyos ejes son: 1) cuidados progresivos, 2) participación y 3) capacitación y vinculación institucional. La unidad de aplicación es el Ministerio de Desarrollo Social, el cual implementa dichos ejes que contemplan una serie de programas teniendo en cuenta diversas situaciones que atraviesan las personas mayores y sus familias y comunidades, promoviendo coordinaciones intergubernamentales (tanto con Nación como con municipios y comunas), así como coordinaciones intersectoriales (con Educación, Salud, Justicia, etc.) y coordinaciones con otros poderes del Estado (Judicial y Legislativo).

Se ha iniciado recientemente un proceso de evaluación y monitoreo del primer año de implementación del plan, tanto por los propios equipos técnicos del Ministerio, como así también a través de un Equipo de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (2018-2021) dirigido por la Magister Silvia Gattino, avalado y financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba, que de manera conjunta con el Ministerio inició dicha evaluación.

Entre las primeras indagaciones, se observa un avance en la coordinación intergubernamental a través de la firma de convenios de adhesión con municipios y comunas, que comenzaron a implementar diversos programas del plan, según diagnósticos y realidades diversas. El proceso de implementación fue acompañado por variadas instancias de capacitación a cuidadores, funcionarios y profesionales de municipios y comunas.

Los procesos de participación que se van generando no es resultados solo de la “suma” de posiciones de los actores, sino de un diálogo e intercambio que supone, en particular para el Estado, poner en juego capacidades de gestión. Siguiendo a Repetto (2004), se entiende por capacidades estatales a la “posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas”. Esto refiere a la puesta en juego de capacidades tanto técnico-administrativas como políticas. Mientras las capacidades técnico-administrativas remiten a la capacidad para asignar conforme a derecho bienes y servicios de manera oportuna y en la cantidad necesaria, las capacidades políticas refieren a la capacidad para “problematizar las demandas de la población, tomando decisiones que los representen y expresen sus intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Catenazzi y Chiara, 2009).

Las realidades diversas observadas en la puesta en marcha del Plan Córdoba Mayor también se traducen en capacidades estatales diferenciadas, entre municipios y comunas, que muestran una clara desigualdad para la gestión de programas sociales, tanto en el acceso a recursos como en la capacidad de problematizar, priorizar y decidir sobre una política gerontológica local.

Coordinación gubernamental y gestión de la intersectorialidad

Varios trabajos resaltan la necesidad e importancia de la Coordinación, tanto intergubernamental como intersectorial para la implementación de las políticas sociales (Martínez Nogueira, 2000; Repetto, 2009; Ase y Burijovich, 2010) que permitan brindar

respuestas integrales a problemas complejos y multicausales. No obstante, también se señalan las dificultades técnicas y políticas que obstaculizan o restringen las respuestas estatales, ya sea por modelos de gestión tradicionales centrados en “sectores” bajo la lógica de la especialización, o por una mayor fractura organizacional, centralización excesiva, falta de apertura, entre otros.

La coordinación refiere al modo en que los diversos actores y organismos estatales interactúan en forma coherente –o no–, generando sinergias en función de tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas a favor de cumplir los objetivos públicos previstos. Dentro de este enfoque se requieren importantes capacidades para sensibilizar permanentemente sobre las ventajas del trabajo conjunto, desenvolver procesos de negociación para zanjar las diferencias, capitalizar las fortalezas y limitar las debilidades de cada organización, comprender las diferentes culturas organizacionales, construir puentes entre ellas, desarrollar un lenguaje común y aprovechar las oportunidades que pueden surgir para la acción combinada (Ase y Burijovich, 2010).

¿Qué sucede con el campo de la vejez? Desde la Convención se insta por ejemplo a pensar en servicios sociosanitarios, aunque aún se siga dividiendo las intervenciones sociales y sanitarias por organismos diferentes, en el caso de Córdoba el Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Salud.

Siguiendo con la perspectiva de derecho y con una perspectiva intersectorial y transversal del derecho al cuidado por ejemplo en la vejez, no debería estar en espacios limitados, “voluntaristas” y bien intencionados, o de estructuras “externas” técnicamente irreprochables, pero absolutamente “desarraigadas” de la gestión pública “real”. Por el contrario, aquella perspectiva debería generar múltiples oportunidades al potenciar los recursos humanos y

económicos, y que las propuestas adquieran una visión integral contrarrestando la tendencia a la fragmentación que caracteriza el trabajo estatal (Ase y Burijovich, 2010). Esto no implica la fusión de estructuras ni de sectores gubernamentales, sino que se apoya en la construcción de consensos interinstitucionales, incorporando la participación en la gestión del plan de distintas instituciones, otorgando mayor legitimidad a los procesos de política pública y mejora en sus perspectivas de sostenibilidad. Esto implica que la coordinación es una forma de relacionar los diferentes actores sin que en ningún momento pierdan su autonomía e identidad, y logrando un desarrollo armónico en los niveles normativo, operativo y de decisión política (Ase y Burijovich, 2010).

Las personas mayores, nuevos sujetos de derechos

Sin ser exhaustivos y tratar de iniciar un debate sobre los aspectos antes señalados como interrogantes en la introducción de este trabajo, en términos de si existen avances o retrocesos a partir de la conquista de derechos por parte de las personas mayores a partir de la Convención Interamericana de Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en la arquitectura institucional del gobierno de la provincia de Córdoba ¿dónde se ubica a las personas mayores?, ¿cuál es el imaginario estatal (significaciones) respecto a las personas mayores?

La creación del Plan Córdoba Mayor en el año 2018 en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social puede ser considerado un avance en la inclusión en la agenda del gobierno de Córdoba del tema gerontológico, no obstante, la visión sectorial de las políticas de vejez limita la aplicación del enfoque de derechos. Esta visión no permite tener una mirada integral de los problemas sociales.

La perspectiva de derechos ha promovido un gran avance al proponer la incorporación en las políticas y las características de los derechos humanos, esto es su integralidad, su interdependencia y su indivisibilidad (Ase y Burijovich, 2010).

Las nuevas capacidades que se le demandan al Estado son, entre otras, la de disminuir la desigualdad y la pobreza, la no corrupción, la transparencia y la inclusión de la ciudadanía en la decisión sobre los problemas públicos (Ase y Burijovich, 2010). Como se ha señalado anteriormente, a pesar de los avances legales, el derecho de protección de las personas mayores sigue presentando grandes desigualdades para el acceso, sobre todo para los grupos más pobres y vulnerables. Los servicios públicos son el ámbito donde se pone a prueba el cumplimiento de los derechos. Las deficiencias que surgen en la prestación de los servicios sociales y sanitarios afectan a todos; pero los grupos más vulnerables, entre ellos las personas mayores, resultan perjudicados de manera más aguda.

La creación y vigencia del Consejo Provincial del Adulto Mayor, que funciona desde el año 2006 en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, podría ser considerado un espacio de encuentro y debate en torno a las políticas gerontológicas, y así fue tenido en cuenta en 2017 cuando se estaba diseñando el plan, continuando su vigencia en el momento de implementación. Allí las personas mayores están representadas por integrantes de Federaciones de Centros de Jubilados y Pensionados, quienes instalan determinados temas en la agenda del Ministerio de Desarrollo Social, como por ejemplo violencia familiar, cuidados, capacitación gerontológica, entre otros. ¿Es el espacio adecuado o suficiente para considerar que las personas mayores participan en el diseño e implementación de las políticas gerontológicas?

En este contexto ¿qué lugar ocupan las personas mayores?, ¿son

considerados sujetos políticos? Las últimas reformas en la seguridad social en Argentina ¿han considerado la mirada/perspectivas de las personas mayores o fueron decisiones de arriba hacia abajo?

Estas son las preguntas que quedan instaladas para el debate.

Reflexiones Finales

Como se ha señalado, este trabajo pretende iniciar un debate en torno a las *Transformaciones Estatales, Política Pública y Nuevos Sujetos de Derecho en el campo de la vejez y el envejecimiento*. El análisis nos llevó a visibilizar las desigualdades que hace que algunos grupos queden subordinados a otros, siendo las personas mayores consideradas como viejos descartables, improductivos, carga social (viejismo), con incipientes espacios de participación en las políticas públicas.

Tal como plantea Fraser, resulta un desafío común e interpela al conjunto de nuevos sujetos de derechos y de políticas emergentes, como es el caso de la vejez y los procesos de envejecimiento, la construcción de alternativas económicas, antirracistas, antisexistas y antijerárquicas, que articulen demandas de reconocimiento y redistribución, en alianza con los tradicionales movimientos sociales. Es necesario así, reforzar la capacidad imaginativa, aún de construir nuevos discursos de acción posibles en un proyecto común emancipatorio, que amalgame redistribución y reconocimiento, multiplicidad de mundos posibles de ser vividos y condiciones materiales de existencia (Ase y Burijovich, 2010). Así planteado, es posible imaginar una sociedad para todas las edades, evitando crear muros generacionales (Chacarelli, 2019), que permita reconocernos como una Comunidad Política Imaginada.

Las propuestas de renovación de la administración pública surgidas para hacer frente a la insatisfacción ciudadana por el servicio público, al ser revisadas desde el enfoque de derechos, transforman la concepción pasiva de la administración pública tradicional, que entiende que los políticos deciden y los administrativos solo ejecutan. Al transformar a los agentes de la administración pública en titulares de deberes les otorga responsabilidad para producir resultados de valor para la sociedad. También el enfoque de derechos cuestiona principios centrales del funcionamiento burocrático, entre otros el principio de asunción del control directo o jerárquico al ceder poder a favor de los ciudadanos a través de la participación y el control social. Se sustituye el control jerárquico por la coordinación democrática (Ase y Burijovich, 2010). Los consejos consultivos ¿son espacios de participación y control social? ¿La articulación entre la ciencia y la gestión de programas permitirá orientar la toma de decisiones en políticas públicas?

Tal como afirma Guendel (2002), la nueva gestión pública orientada por el enfoque de derechos debe ser una “gerencia fundada en el empoderamiento del sujeto”, porque las acciones están dirigidas a otorgar poder y a desarrollar nuevas capacidades en los sujetos y no solo a mejorar los niveles de bienestar de las personas, entendidas estas como beneficiarios/as de programas sociales (Ase y Burijovich, 2010).

En síntesis, las gestiones de los servicios gerontológico deben orientarse a partir de los nuevos marcos normativos internacionales, nacionales y provinciales, y las transformaciones demográficas que se están dando en todo el mundo, lo que implica cambios culturales, en los sistemas políticos, económicos y sociales que como sociedad debe darse, respetando la diversidad, las relaciones intergeneracionales, dando respuestas integrales a las problemáticas cada vez más complejas.

Referencias bibliográficas

- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Primera Edición en español de la segunda edición en inglés. Fondo de Cultura Económica de México.
- Ase, I. y Buriyovich, J. (2010). Capítulo VII Una nueva gestión pública en salud: de la búsqueda de la eficiencia a la garantía de derechos. En *Libro Indicadores de Derechos Sociales*.
- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: Alcances y límites en su institucionalización. En Chiara, M y Di Virgilio, Ma. Mercedes (organiz.): "*Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*". Prometeo Libros. UNGS - Buenos Aires, abril de 2009.
- Chacarelli, M. E. (2019). Fronteras Generacionales ¿Caminamos Hacia Una Sociedad Para Todas Las Edades? En el libro de Dorando Michelini, Susana Otero y Marta Crabay (Eds.): *Convivir en un mundo con fronteras*. Ediciones del ICALA, Río Cuarto, Córdoba.- ISBN 978-987-1318-41-4. Pág. 128-129.
- Chacarelli, M. E., Lenardon, S. J. y Fonseca, E. (2019). Nuevos marcos institucionales en Seguridad Social ¿avances o retrocesos? En el Libro de Liliana Córdoba; Carlos La Serna; Romina Cristini (compil.): *I Congreso Nacional de Ciencias Sociales: las ciencias sociales a 100 años de la Reforma Universitaria*. 1a ed. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales, 2019. Tomo I Estado y Sociedad. ISBN 978-950-33-1550-7. Pág. 114-131 Publicación y descarga online en <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/14318>.
- Echavarri, L. (2018). La irrupción del otro en la comunidad política imaginada. *Cuadernos de Coyuntura - N°2: Desigualdades*



ECONOMÍA SOCIAL



(11)

Los debates en torno al trabajo y la economía social como problemas de las políticas públicas.

Karina Tomatis

Introducción

Han transcurrido alrededor de dos décadas desde que la economía social fue introducida en la agenda de las políticas públicas. Esto se dio desde un abanico de enfoques que van desde el fortalecimiento de emprendimientos económicos asociativos hasta el impulso del emprendedurismo, dando cuenta de un repertorio de intervenciones sociales y económicas del Estado orientadas a las

condiciones de vida y reproducción de los sectores sociales que conforman prácticas económicas autogestionadas.

A partir del año 2003, con la presidencia de Néstor Kirchner, tiene lugar un periodo de transición con la convergencia de nuevos fenómenos políticos, económicos y sociales (Basualdo, 2009), donde el desempleo y la pobreza adquieren otra significación en la agenda estatal. Ello implicó reconocer los problemas del mercado de trabajo y los límites de las políticas del Estado para integrar a los sectores marginados, y avanzar en una intervención estatal proactiva en aquellos circuitos donde el mercado de trabajo no tiene capacidad de absorber la mano de obra desocupada. Desde un enfoque que suscribe al concepto de economía social se comienzan a promocionar estrategias socioeconómicas como posibilidad de generación de trabajo, articuladas en términos territoriales con políticas de desarrollo local; en conjunto con políticas públicas productivas y laborales que tienen como objetivo la inclusión vía el trabajo. Siguiendo la línea nacional, se suman los gobiernos provinciales y municipales con estrategias en distintas intensidades que podrían también encuadrarse en la promoción de la economía social.

Estos cambios en la orientación, en buena medida, fueron resultado de una respuesta estatal que da lugar a las iniciativas asociativas espontáneas –microemprendimientos, empresas recuperadas, clubes del trueque, cooperativas de trabajo, entre otras– y en el marco de movimientos u organizaciones sociales de distinto origen, encuadradas en las prácticas económicas y sociales denominadas de economía solidaria o social (Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003). Este proceso organizativo es consecuencia de las acciones de resistencia y sostenibilidad de la vida frente a los efectos del régimen de acumulación con eje en la valorización financiera, vigente desde la última dictadura militar, que llevó a profundos problemas

sociales. Lo que Alexander Roig señalará como “el síntoma de una sociedad que ya no es”.

En los últimos años asistimos a redefiniciones en las políticas públicas frente a la aparición de un actor protagónico, las organizaciones de la economía popular. Estas, denominadas por Paula Abal Medina (2019) como el “nuevo movimiento obrero”, plantean el reconocimiento de las y los trabajadores expulsados del mercado formal de trabajo desde una perspectiva de derechos, quienes a su vez proponen un desplazamiento en su denominación hacia la economía popular.

Es de interés de este artículo avanzar en el rastreo de antecedentes conceptuales que nos permiten enriquecer las lecturas posibles sobre la relación entre el Estado y la economía social, solidaria y popular. Para ello comenzaremos por un recorrido histórico, tanto de las transformaciones económico-sociales como de las categorías teóricas. Partimos de que los conceptos también tienen una historia que atraviesa en las discusiones actuales, lo que nos permitirá aproximarnos a las políticas públicas de economía social en Argentina en las últimas dos décadas, identificando sus trazos principales.

Las transformaciones en el mundo del trabajo

El último cuarto del Siglo XX, a nivel mundial, se caracterizó por profundas transformaciones en los procesos de acumulación del capital que trajeron aparejados importantes cambios para los trabajadores asalariados y no asalariados. Heterogéneas formas como subempleo, tercerización, trabajos temporales, cuentapropismo se constituyeron en recurrentes modalidades de trabajo.

Claramente significan un quiebre histórico en este recorrido los procesos económicos y políticos que desatan las dictaduras militares en los países de América Latina, así como Argentina, y que con determinación van a poner en marcha un disciplinamiento de la sociedad, un disciplinamiento de los cuerpos y, principalmente, del trabajo; en contribución de las tendencias internacionales en torno a los modos de organizar el capital y el trabajo. Estos gobiernos darán inicio a las políticas de corte neoliberal, con un lugar central del mercado en la organización de las sociedades, profundizadas en los gobiernos democráticos que las sucedieron; en Argentina a través del régimen de convertibilidad (1991-2002). Se darán procesos de apertura comercial, mundialización, privatización y desregulación que llevarán al deterioro de las condiciones socioeconómicas.

La expresión del desempleo

Argentina llega a los años 2000 atravesada por una particular cuestión social, el desempleo, fenómeno que se inscribe en lo que Antunes (2006, p. 3) denominó como una “nueva morfología o polisemia del trabajo”, en un mundo del trabajo que modifica sus elementos de centralidad, sus lazos de sociabilidad. Esta condición fue profundizada en el marco de una larga depresión económica que se extendió desde 1998 hasta 2002, poniendo en crisis el régimen social de acumulación de valorización financiera del capital (Basualdo, 2006).

Con la presidencia de Néstor Kirchner y luego Cristina Fernández de Kirchner, entre 2003 y 2015, se presentan características de un cambio en el régimen social de acumulación, denominado por Basualdo (2009) como un periodo de transición ante la convergencia de nuevos fenómenos políticos, económicos y sociales. Como

lo define López (2015, p. 85), este recorrido histórico es como “una ruptura económico-política enmarcada en una continuidad” articulada en un largo trayecto de 40 años desde el inicio de la valorización financiera. En esos años, se destaca el dinamismo de la economía con un cambio de eje en la acumulación hacia la economía centrada en la producción de bienes y servicios, con la reactivación industrial para la demanda interna, y una serie de medidas que configuran el nuevo régimen.

Esta recuperación económica posibilitó una reducción de los niveles de desempleo. Con cifras en niveles históricos, para inicios del año 2003 la tasa de desocupación alcanzó el 20,4% –subocupación del 17,7%–, mientras que en 2015 disminuye significativamente a 5,9% –subocupación del 8,6%– para el tercer trimestre. Siguiendo la periodización de Becerra y Tomatis (2013), durante estos años la dinámica del empleo refleja tanto cuestiones estructurales como acontecimientos coyunturales que diferencian dos momentos: un primer subperiodo (2003-2007) donde se produce un importante crecimiento del empleo, con altos niveles de generación de puestos de trabajo, y una consiguiente reducción del desempleo; y un segundo momento (2008-2015), donde aparecerán con fuerza condicionantes de la estructura económica local a lo que se suma el impacto de la crisis internacional, en donde se distingue un amesetamiento en los principales indicadores del mercado de trabajo.

Con la llegada al gobierno nacional de la Alianza Cambiemos (2016-2019) bajo la presidencia de Mauricio Macri, los indicadores laborales mostraron un sendero regresivo que acompañaron el deterioro de los indicadores macroeconómicos. Desde su asunción se activan nuevamente los mecanismos que favorecen la valorización financiera, bajo una fuerte adopción de deuda pública externa y reglas financieras y cambiarias que contribuyen, así

como motorizan, la generación de excedentes extraordinarios en el sector financiero y la fuga de esos capitales. A ello se sumó una política de ajuste fiscal y liberalización de los mercados (cambiario, de servicios públicos y externo) que profundizó la restricción de la actividad productiva, del consumo privado y una fuerte crisis económica al finalizar el mandato. “Durante la administración Macri el Producto Bruto Interno (PIB) cayó el 5,0% entre el segundo trimestre de 2019 y el mismo período de 2015. Si se considera el PIB per cápita la contracción alcanzó al 8,8% en apenas 4 años” (Basualdo, Manzanelli, Castells y Barrera, 2019, p. 13).

Del pleno empleo al pleno trabajo

Para enriquecer el análisis en torno a los modos en los que se transforma el mundo del trabajo en esas décadas, es importante caracterizar su heterogeneidad desde el trabajo asalariado no registrado y el trabajo no asalariado por cuenta propia, pudiendo dar cuenta de cómo deja de tener centralidad una sociedad salarial que propiciaba el pleno empleo, para pasar a una sociedad fragmentada que se reproduce desde el “pleno trabajo”.

El trabajo asalariado no registrado pasa de representar entre el 15% y el 17% a mediados de la década de 1970 (Chitarroni, Kukurutz y Ruiz, 2009), para crecer de manera ininterrumpida las décadas siguientes –25% en 1985; 29% en 1990; 34% en 1995; 38% en 2000– y llegar a su pico de 44% en 2004. A partir del año 2005 se observa una disminución que lleva a valores en torno al 33% y 34%.

Como expresión de las estrategias laborales encontramos el trabajo no asalariado por cuenta propia, que permite acercarnos a la caracterización del sector de trabajadores que desarrollan actividades socioproductivas de economía social, solidaria

y popular. Siguiendo a Torrado (1992), es posible advertir el crecimiento del trabajo autónomo con la expansión industrial desde mediados del Siglo XX. En 1960 el cuentapropismo representaba el 13% de la población ocupada, para en las décadas siguientes experimentar un crecimiento en tanto “mecanismo compensador de la falta de dinamismo del empleo en el sector formal de la economía” (Chitarroni, 2013, p. 9). Pasará a tener un peso del 20% al 25% como opción contracíclica a la capacidad de absorción de mano de obra del mercado de trabajo y la necesidad de incrementar el ingreso personal. Además, desde la década de 1990 se verifica en esta categoría ocupacional un cambio en su composición, con crecimiento de los puestos de actividades de supervivencia y oficios, creciendo en cantidad de trabajadores/as y decreciendo en nivel de ingreso respecto de la media salarial. En 1980 el ingreso medio cuentapropista representaba un 1.07 de la media de asalariados registrados, mientras que esa relación cayó a 0.53 en 2011 (Chitarroni, 2013).

Para esos años aparece una nueva cuestión: la fuerte incorporación de la mujer en el mercado de trabajo. A partir de los años 60 y hasta nuestros días, su incorporación es muy significativa. La tasa de actividad en las mujeres rondaba en torno al 20 a 25%, para llegar en la actualidad al 50%. ¿Por qué traer esta cuestión? Es relevante señalar como esos problemas que se comienzan a visibilizar en el mundo del trabajo, las dificultades de la reproducción de la vida en las sociedades modernas, implica a las mujeres de forma particular. Esa fuerte incorporación de las mujeres se da en un momento donde se hace más compleja la relación entre el trabajo y el capital. Se duplica la tasa de actividad de las mujeres, es decir, la cantidad de mujeres que participan en el mercado de trabajo y, a su vez, esta incorporación se da de manera especialmente precaria y desprovista de derechos.

Bajo un complejo escenario, que empieza a crujiir en la década de 1960 y acelera su erosión en la década de 1980, el mundo del trabajo se transforma y muestra múltiples situaciones de heterogeneidad. La relación salarial “típica” se transforma en formas precarias, ya sea por la forma de contratación, el tiempo de permanencia en un trabajo, así como los riesgos ante la descolectivización o reindividualización en las relaciones de trabajo.

La crisis experimentada por el capital, así como sus respuestas, de las cuales son expresiones el neoliberalismo y la reestructuración productiva de la era de la acumulación flexible, trajeron aparejadas, entre tantas otras consecuencias, profundas mutaciones en el interior del mundo del trabajo. Entre ellas podemos mencionar, inicialmente, el enorme desempleo estructural, un creciente contingente de trabajadores en condiciones precarizadas, además de una degradación creciente en la relación metabólica entre hombre y naturaleza, conducida por la lógica social volcada prioritariamente a la producción de mercaderías y a la valorización del capital (Antunes, 2005, p. 1).

Interpretaciones sobre las transformaciones en el mundo del trabajo

Desde la década de 1950, en América Latina toman centralidad las discusiones en torno al desarrollo y de qué manera nuestras sociedades podían generar acciones concretas para contribuir a los procesos de transformación. Se producen debates muy ricos en términos de poder “pensarnos” de manera situada, tanto desde usos académicos como políticos (Roig, 2008): de qué manera se podían desarrollar nuestros países y qué lugar ocupaba

el trabajo en el desarrollo.

El problema estructural principal estará dado por el carácter heterogéneo de las economías latinoamericanas, periféricas y subdesarrolladas, que al constituirse a partir de un “desarrollo hacia fuera” consolidaron un sector productivo altamente productivo, centrado en productos primarios, y en paralelo un sector atrasado, rezagado desde el punto de vista tecnológico y organizativo. Ello implicó una diferenciación social expresada en los niveles de ingresos y las productividades del trabajo de cada sector, además de una sobreabundancia de fuerza de trabajo (Rodríguez, 1980).

Como para fines de los sesenta, esas discusiones pasan a estar centradas en los obstáculos que operan sobre el desarrollo, al tomar visibilidad los problemas del modelo de industrialización, que dan cuenta de que no se ha logrado trabajo para todos y todas y anclado en protecciones. Toman relevancia las condiciones de trabajo en los problemas del mercado de trabajo y la manera en que el trabajo permite la reproducción de los hogares de forma plena. Así comienzan a recrearse una serie de aportes y críticas en torno al concepto de informalidad, que problematizarán la cuestión, desde distintas corrientes como el estructuralismo, la teoría de la dependencia y el liberalismo.

La informalidad como problema

Entre los aportes sobre la informalidad, Tokman (2001) identifica tres corrientes que problematizan variables diferentes, compartiendo la importancia de trabajar sobre el sector informal por su relación con los problemas del empleo y la pobreza. Estos estudios sobre el sector informal urbano van a incidir en las políticas públicas, tanto los organismos internacionales como los estados

retomarán estos argumentos para definir las intervenciones en los sectores que hoy reconocemos como de la economía social, solidaria y popular. Por tanto, no es menor cómo se construye el concepto de informalidad y cómo se van montando argumentos en relación al tema.

Una primera interpretación es la impulsada desde la OIT (Organización Internacional del Trabajo), con énfasis en las formas de producir. Con el informe del Programa Mundial del Empleo de la OIT (1972) sobre Kenia, elaborado por Keith Hart, será pionera en introducir la categoría *sector informal urbano*. Se identifican los sectores informales urbanos y la proliferación de actividades económicas como refugio para la sobrevivencia de las y los trabajadores pobres, actividades autogestionadas de empleo, por cuenta propia. Quienes están bajo la informalidad son personas con características socioeconómicas, educativas, culturales, vinculares, que no les permiten desarrollar capacidades de trabajo para insertarse en el mundo productivo moderno fuertemente impulsado por la tecnología, resultando un refugio las actividades de baja productividad –pero de utilidad social– y en condiciones de informalidad (Tokman, 2001).

Estos estudios se desmarcan de los planteos dualistas de la modernización, que distingue sectores tradicionales, que limitan el crecimiento de las economías, y sectores modernos. El sector informal urbano sostiene una continua expansión y, si bien sus ingresos son significativamente menores a los generados por unidades productivas del sector formal, resultaban mayores a los ingresos del retrasado sector agrícola.

[...] El sector informal es el resultado de la presión del excedente de mano de obra por empleo, cuando los buenos empleos, generalmente en los sectores modernos, son

insuficientes. Esta ha sido la historia en América Latina y, en general, en los países en desarrollo. Una población que crece rápido, una fuerza de trabajo que presiona por encontrar trabajo, particularmente en las ciudades, y buenos empleos en los sectores modernos, pero que crecen a ritmos insuficientes. En países donde los seguros de desempleo no abundan, o cuando los hay resultan insuficientes, la gente busca sus propias soluciones produciendo o vendiendo algo que le permita obtener algún ingreso para sobrevivir (Tokman, 2001, p. 12).

En síntesis, esta perspectiva entiende que el avance tecnológico ha dejado de lado a una gran parte de la población del mercado de trabajo que pasará a conformar un sector que desarrolla actividades para poder vivir. Así, los estudios van a vincular a los sectores informales con la pobreza, dando lugar a una serie de políticas inscritas en la división entre pobreza y trabajo formal, entre pobre y trabajador. El pobre estará vinculado al sector informal y el trabajador quien formalmente está sostenido dentro de un mercado que le posibilita el acceso a derechos sociales y económicos.

Con distintos énfasis, desde esta perspectiva, se formulan e implementan políticas públicas que oscilarán entre la asistencia social y la promoción productiva. En especial se encontrarán políticas sociales concentradas en resolver la cuestión como un problema de la pobreza, identificando a quienes integran al sector como carentes de distintos recursos que hacen a su empleabilidad: habilidades y capacidades para el trabajo, recursos financieros, capacidades de gestión empresarial, etc. Las políticas tendrán como objetivo ampliar las capacidades de la población no calificada, no adaptada para el mercado de trabajo, así como fortalecer el desarrollo productivo. Tendrán importante presencia los discursos

sobre acciones del estado que aporten en generar condiciones para mejorar los ingresos insuficientes del sector informal.

Una segunda corriente inscrita en el neomarxismo, con aportes de Portes, Castells y Berton, explica la informalidad como una característica estructural del modo de producción capitalista y los procesos de descentralización y deslocalización productiva. Así el sector informal habilita la reducción de costos laborales, al mismo tiempo que permite sortear regulaciones sobre las actividades productivas desde relaciones de subcontratación o tercerización. Las relaciones entre el sector informal y el formal no serán autónomas, sino que se articulan desde la subordinación del primero al segundo. “El sector informal se caracteriza por la complejidad, la heterogeneidad interna, la subordinación, la dependencia y la explotación que sufre por parte de la economía formal” (Neffa, 2008, p. 35).

Por último, desde la perspectiva neoclásica se entiende a los sectores informales como quienes eligen estar al margen de la ley, en la ilegalidad, desde donde impulsan procesos de autogestión que buscan la maximización de la ganancia. Se está en el sector informal porque es conveniente, por elección. En términos de selección maximizadora implica minimizar los costos que la formalización de una actividad implica, frente a un Estado que ejerce una alta presión tributaria y reglamentaria. El agente económico será un empresariado informal que, según las condiciones en las que pueda desarrollar su negocio, luego puede llegar a formalizarlo. Esta línea tiene como referente al peruano Hernando de Soto desde su libro *“El otro sendero”* de 1987 y señala la excesiva intervención del Estado (regulaciones y burocracia estatal) como el obstáculo para el desarrollo de los emprendedores informales. El enfoque se vincula al emprendedurismo, entendiendo que la solución sería “reducir la burocracia estatal y dar mayor libertad para la expansión del poder

creativo de los emprendedores informales” (De Soto, 1987; citado en Neffa, 2008, p. 38).

El trabajo y la reproducción social en América Latina como problema

Desde miradas críticas se abonará a la caracterización de la formación económico-social en América Latina y cómo los procesos muestran como resultado una importante cantidad de población con problemas en su vinculación con el mercado de trabajo y su reproducción social.

En esta línea encontramos los aportes desde la teoría(s) de la marginalidad, donde confluyen intelectuales provenientes del marxismo, la teoría de la dependencia y el estructuralismo latinoamericano de la CEPAL; desde las cuales se comprenderá la existencia de prácticas socioeconómicas de supervivencia en el marco de tramas sociales más amplias. A diferencia de los enfoques de la informalidad, no se pondrán en el centro al individuo sino a las relaciones sociales de producción.

La nueva configuración del mercado de trabajo, implicará necesariamente nuevas fuentes y nuevas formas de diferenciación en la composición de la población trabajadora, en consecuencia, de lo cual aparecerán también elementos nuevos en las relaciones de dominación-conflicto en la sociedad (Quijano, 2014, p. 141).

Intelectuales como el argentino José Nun y el peruano Aníbal Quijano plantearán que los procesos de acumulación del capital llevan a un sector de la población a estar por fuera del mercado de trabajo, lo que denominarán masa marginal o mano de obra

marginal, respectivamente. Desde este concepto se entiende que dichas/os trabajadores no tienen una función reguladora en el mercado de trabajo –lo que Marx llamó la superpoblación relativa–; son sectores que no van a ser funcionales a ese mercado de trabajo, sino que desarrollan actividades económico-sociales al margen para sostener sus condiciones de vida. Estos aportes permiten analizar críticamente las condiciones en las que una importante proporción de la población reproduce su vida y no interpretar este tipo de actividades como reguladoras del salario o de las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo. Es posible así recuperar y enriquecer el concepto de economía popular, que surgirá con posterioridad.

Teniendo como referencia dos experiencias latinoamericanas, una en Chile y otra en Nicaragua, encontramos una interesante producción académica que introduce el concepto de economía popular o economía de los sectores populares, poniendo de relieve la autogestión, el asociativismo y lo comunitario. Al igual que las discusiones de la marginalidad, desde este concepto se estará pensando en cómo producir conocimiento desde la especificidad de América Latina.

Luis Razeto Migliaro, referente en la economía solidaria en Chile, acuña la expresión “economía de solidaridad” retomando aportes de la enseñanza social de la Iglesia y el trabajo en los sectores populares. Desde el reconocimiento de experiencias organizativas que desarrollaban iniciativas económicas para hacer frente a la subsistencia, en un contexto de aguda crisis económica, política y social en plena dictadura chilena, realiza sus aportes.

El estudio de estas experiencias de producción colectiva, desarrolladas desde los sectores populares como estrategias de reproducción de la vida, busca recuperar la articulación entre

lo económico y lo político. No se está comprendiendo al sector como informal, con bajas capacidades, improductivo. Entender solo la dimensión económica, desanclada de lo social, político, cultural, implica comprender el trabajo simplemente desde sus características en tanto actividades mercantil que se da en la informalidad, por fuera de la ley, y que tienen ciertas condiciones de productividad vinculadas al capital y la capacidad laboral, y niveles de ingresos.

Los primeros aportes de la economía popular –donde también se incorporan los de Aníbal Quijano [1998] (2014) desde el concepto de marginalidad– van a poner una especial atención sobre los procesos políticos que sostienen estas experiencias.

La referencia histórica de Nicaragua con la Revolución Popular Sandinista, da lugar a la producción de José Luis Coraggio y Orlando Núñez Soto. A partir de esta experiencia analizarán las estrategias autogestivas de los sectores populares, no solo vinculadas a la generación de ingresos para la reproducción de la propia vida o de la unidad doméstica individual. Esos sectores también desarrollarán una serie de actividades que combinan trabajo mercantil, trabajo en el hogar, trabajo para el autoconsumo y trabajo comunitario. Este último es fundamental en tanto organizador y soporte desde la comunidad para resolver la reproducción social.

Nos parece importante recuperar estos aportes porque le devuelven el carácter político al trabajo, entienden la reproducción de la vida en términos de una disputa hacia el capital, donde el eje está puesto en el trabajo y las estrategias comunitarias de los sectores populares. La economía popular busca el continuo movimiento de un fondo de trabajo que no solo es individual sino que también colectivo, que no solo es trabajo para la reproducción de la vida de una familia sino que tiene como objetivo la reproducción de la comunidad.

Además, es central recurrir estos aportes porque en su momento confrontarán con el pensamiento neoliberal.

Las orientaciones de las políticas públicas: conceptos en torno a la economía social y la economía popular

Los cambios en las intervenciones sociales y económicas del Estado en relación al mercado de trabajo y al desempleo, plantean distintos momentos que repasamos en términos generales en los apartados previos. Siguiendo a García Linera (2010), la relación social desde la que se define el Estado, “relación-Estado”, se traduce en una estructura de relaciones políticas territorializadas y, por lo tanto, un flujo de interrelaciones y de materializaciones pasadas de carácter histórico, interrelaciones referidas a la dominación y legitimación política. Las mismas develan las disputas, la construcción de discursos y las luchas distributivas que se pondrán en juego, las cuales transforman las condiciones de reproducción social.

Desde el año 2003 toman relevancia las políticas públicas que proponen el desarrollo de emprendimientos económicos asociativos inscritos en la economía social y se instituyen bajo el objetivo de “la generación de trabajo digno y genuino en el marco de una economía solidaria, democrática y distributiva” y “la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores”. El gobierno nacional enuncia la necesidad de modificar las orientaciones de las principales políticas alrededor de la cuestión del trabajo: la inclusión social por medio del trabajo se constituye en el objetivo.

Estos cambios sugieren una cierta “capacidad de las instituciones democráticas de incorporar demandas y problematizaciones

sociales” (Britos y Caro, 2002), retomando y resignificando la creciente multiplicación de experiencias organizativas, de distinto origen y composición social, que surgieron como respuesta a la crisis y las políticas neoliberales: microemprendimientos, empresas recuperadas, cooperativas de trabajo, clubes de trueque, entre otras. Las políticas asumirán:

(...) Tanto la evocación de los sentidos y las formas clásicas de la política social y laboral del peronismo, como también su superación y la adopción de estrategias originales que adaptan y recrean, de maneras más o menos novedosas o híbridas, proposiciones de signos ideológicos diversos, conformando un sistema heterogéneo pero, en conjunto, divergente con el programa del neoliberalismo (Grassi, 2012, p. 6).

También las políticas asumirán matices frente a las renovadas estrategias de los organismos financieros internacionales para la reducción de la pobreza y de gestión del riesgo social, plasmadas en el denominado “Consenso de Santiago” (Borzese, et.al., 2006).

La pregunta que ronda refiere a los sentidos y posicionamientos que configuran el campo de las políticas públicas de economía social. Las políticas que regulan al trabajo desde el Estado constituyen una compleja institución organizadora de las relaciones sociales y definen los ejes de integración en el marco de las modernas sociedades capitalistas. A su vez que desde los enfoques que las sostienen y sus mecanismos normalizan, codifican y constituyen ciertas condiciones sociales, políticas y económicas (Becerra y Tomatis, 2013). Por ello es relevante identificar cómo inciden los conceptos en las orientaciones, formulaciones y articulaciones de las políticas.

El año 2003 se caracteriza por ser el año donde se marcan los grandes trazos por los que transitarán las políticas de enfoque en economía social. En los primeros meses de gobierno son lanzados dos planes que se proponen generar herramientas para fomentar el desarrollo económico y social, inscritos en el objetivo principal de la política económica “asegurar un crecimiento estable, que permita una expansión de la actividad y el empleo” (Discurso de Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003). En agosto se lanza el Plan Manos a la Obra en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y en octubre se crea el Plan Integral para la Promoción del Empleo, que dará lugar al Programa de Trabajo Autogestionado en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS); en ambos casos centrados en la articulación entre la producción y el trabajo.

Estas transformaciones se dan en un momento de revisión de las políticas sociales, donde el desempleo y la pobreza como expresiones de la cuestión social adquieren otra dimensión, pasados los peores momentos de la crisis. Desde el año 2002 se aprecia cierto giro en las intervenciones sociales del Estado con intenciones de ruptura de la separación entre las condiciones de vida y las condiciones de trabajo que caracterizaron las últimas décadas. El Programa Jefes de Hogar Desocupados (PJHD), puesto en marcha en mayo de 2002 como herramienta estatal de la “emergencia ocupacional nacional”, recoge el problema del desempleo como protagonista y se inscribe en “una matriz trabajocéntrica que comienza a impregnar cada vez más el campo de las políticas sociales” (Arcidiácono, 2012, p. 328).

En conjunto con el lanzamiento de las políticas bajo análisis, y atendiendo a la dimensión cuantitativa del PJHD, se realiza una reestructuración desde la clasificación de los destinatarios según su grado de vulnerabilidad y empleabilidad, lo que implicará un momento nodal en la delimitación institucional de los enfoques

que implican conceptos vertebradores. En la órbita del MTEySS seguirán quienes tengan posibilidades de sostenerse mediante un empleo, mientras que las/os “inempleables” (Castel, 1997), aquellas/os más vulnerables, pasarán a recibir beneficios de los planes del MDS, entre los que se menciona el PMO. Si bien la política considera como problema central la incapacidad del mercado de trabajo de incorporar a los desocupados –desde una mirada estructural–, se remite al binomio empleabilidad-vulnerabilidad inscrito en las condiciones y responsabilidades individuales de las/os sujetos.

Se comienzan a perfilar algunas características desde las cuales se clasificarán los programas bajo las órbitas ministeriales. El MDS se organiza desde una política social donde el sujeto destinatario se clasifica como “pobre ‘individualizado’ que se ubica en los límites de la supervivencia física repelido de los ‘mecanismos de integración’ del mercado de trabajo” (Fernández Soto y Tripiana, 2009, p. 6), ese sujeto “inempleable”. Por su parte, el MTEySS estará a cargo de las personas con condiciones individuales que posibiliten su incorporación al mercado formal. Ello muestra cómo comienzan a aparecer dilemas entre las expresiones discursivas y las herramientas programáticas.

Estos primeros pasos que muestran las políticas de economía social nos permiten reconocer el carácter mixto en la orientación. Por una parte, los nuevos programas del MDS discursivamente se proponen como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo productivo y/o comunitario, poniendo en relevancia las relaciones de solidaridad que en los años de crisis pusieron en marcha formas de organización colectiva para la producción económica y comunitaria enmarcadas en la economía social. Si bien ello, la reestructuración del PJHD vuelve sobre una perspectiva centrada en una clasificación de las personas pobres según sus capacidades de inserción en el sector moderno de la economía, que requiere de

habilidades y condiciones para el trabajo. Quienes por su trayectoria (y también género) no son potenciales trabajadoras/es para ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado formal quedan bajo la etiqueta de vulnerables. Ello se contrapone al empleable, donde prima una perspectiva que entiende que la o el sujeto-desempleado puede mejorar “sus activos” para la inserción laboral.

Si bien el objetivo es darle institucionalidad al trabajo asociativo y autogestionado, es decir, “condiciones sociales, políticas y económicas que hacen posible el desarrollo de la Economía Social” (Hopp, 2013, p. 363), se restringe la definición de este nuevo sujeto económico a su situación de vulnerabilidad social que le impide competir en el mercado desde la producción de bienes o servicios, marcando una tensión entre trabajo y pobreza.

Una de las herramientas que incluyó la política y permite la selección de beneficiarias/os es el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES), con dos condiciones para el acceso, la vulnerabilidad social y la informalidad laboral. La situación de vulnerabilidad social se caracteriza por situaciones de baja disponibilidad de activos materiales y no materiales que expone a las personas a alteraciones de sus condiciones de vida y condiciona su resolución. Esta situación se refleja en dificultades para insertarse en la economía formal, dando precariedad a la actividad laboral, en tanto se desarrolle fuera de los marcos normativos legales; así como no permite el acceso a protecciones de seguridad social. En el caso del trabajo autogestionado dentro de unidades socioproductivas, en general de reducido tamaño, “operan con niveles de productividad extremadamente bajos, lo que las ubica en una condición de subsistencia a partir de la cual no pueden cumplir con las regulaciones laborales, administrativas y tributarias” (Novick, Mazorra y Schleser, 2008, pp. 27-28). El Registro es reflejo de lo contradictorio de la política, de las tensiones que se

dan en los procesos de institucionalización de la economía social y popular, y de la incidencia de los organismos internacionales de crédito en las definiciones de las políticas públicas.

Entre los dispositivos que habilita el Registro se pueden mencionar un trámite simplificado para la gestión de la matrícula como cooperativa y el monotributo social, que instituyen un avance en el acceso a derechos y protecciones sociales para esta categoría de trabajadoras/es, permitiendo formalizar las actividades económicas y en ese marco acceder a una obra social y aportes jubilatorios. Sin embargo, “la participación del trabajo cooperativo, asociativo y autogestionado como sector de la economía y las formas de protección social a las que tienen acceso, siguen siendo limitadas” (Hopp, 2013, p. 363).

Por su parte, desde el ministerio que se ocupa de las personas empleables se desarrolla el PTA, el cual va a centrarse en las unidades productivas que necesitan apoyo ante sus debilidades en los esquemas productivos, de comercialización y la fragilidad legal vinculada a los procesos de recuperación. Las unidades productivas asociativas serán las destinatarias de la política, por lo que no serán las personas tipificadas por sus condiciones socioeconómicas.

En síntesis, si bien las políticas del MDS desde sus inicios suscriben a un discurso de promoción de la economía social, el modo en el que se delimita el problema a atender, se define el acceso y se denominan a las/os beneficiarios, permite advertir algunas referencias a los enfoques sobre la informalidad, a la vez que configuran una tensión entre políticas de asistencia social y políticas de promoción productiva, entre pobres y trabajadores.

Para el año 2006, en un contexto socioeconómico diferente, desde el Estado se impulsa una transformación del PMO enfocada en generar condiciones para el desarrollo de la economía social como sector

estratégico. El objetivo es avanzar en estrategias que contribuyan a la consolidación de un sistema integrado de desarrollo local y economía social, promoviendo en las/os beneficiarios el desarrollo de capacidades de trabajo y una dinámica de integración con los actores del territorio. El programa procurará poner en valor los entramados institucionales territoriales, los perfiles productivos, y construir sistemas de apoyo a los emprendimientos de la economía social adecuados, cobrando importancia el abordaje desde la dimensión productiva, aunque siga siendo la condición principal de acceso una clasificación individual de carencia. También se introducirán en el marco del programa dos leyes, permitiendo avanzar en acciones de política pública que apuntan a fortalecer los recurrentes problemas en los emprendimientos de la economía social: el acceso a financiamiento y la comercialización. A mediados del año 2006 tendrá sanción la Ley N° 26.117 de Promoción del microcrédito para la economía social y a inicios de 2008 la Ley N° 26.355 de creación de la Marca Colectiva.

Unos años después, en 2009, la política buscará apoyar a las unidades productivas en los procesos de asociatividad y de conformación de cooperativas, junto a la articulación con otros niveles de gobierno, principalmente municipios, para la realización de obras de infraestructura básica. Ello llevará a la reformulación del programa bajo el nombre "Argentina Trabaja" y a un incremento significativo del presupuesto asignado. Se dará un desplazamiento en la definición de los actores destinatarios, más allá que siga operando la clasificación de "vulnerable" para el acceso. Si bien las/os titulares de derecho de las herramientas pueden ser personas individuales o formas asociativas (constituidas o no jurídicamente), el sujeto de la política serán las unidades productivas de la economía social que "posean un modo solidario de organización: democratización de las responsabilidades laborales y las ganancias"

(Res. SPSyDH N°1023/2009).

Con el cambio de gobierno, bajo la Alianza Cambiemos, se producen desplazamientos importantes. Más allá de una aparente continuidad en el MDS de las políticas de economía social, se generan profundas transformaciones en su orientación. Por una parte, en el modo de concebir las/os destinatarios, al “sujeto” de la política, sus actitudes y acciones. Toma centralidad la situación de vulnerabilidad social de los individuos, desarticulada de cualquier condición estructural económica que la provoque o profundice. En este sentido, el núcleo del enfoque estará en el “riesgo social” que provoca la pobreza; riesgo asociado a los grupos vulnerables. Por otra parte, se identifica un giro de la perspectiva de economía social, dejando de lado la asociatividad en la autogestión del trabajo como fundamento y horizonte, bajo el argumento del fracaso de estas experiencias, para introducir el enfoque del “entrepreneurship”, centrado en el sujeto emprendedor/a o empresario/a (Becerra, Franco y Tomatis, 2019).

Lo problemático en este periodo estará dado por cómo esta nueva gestión atraviesa las políticas con el concepto “pobreza cero”, definido desde la necesidad y carencia del “núcleo más duro de la pobreza” (Documento de plataforma de campaña presidencial Eje Protección Social, Alianza Cambiemos, 2015). Sin embargo se ve obligada a generar un equilibrio político frente a la fuerte movilización de las organizaciones de la economía popular por la reforma de la Ley de Emergencia Pública o conocida como Ley de Emergencia Social; que tendrá como resultado la implementación del Salario Social Complementario y el reconocimiento de las/os trabajadoras de la economía popular.

Así reaparece con fuerza la tensión en la articulación entre las esferas de lo económico y lo político, lo que en términos empíricos (y políticos) implica discutir la orientación general de las intervenciones sociales

del Estado como parte constitutiva de un modelo de desarrollo. Desde la gestión estatal se entenderá a la política en relación a las carencias y riesgos de las/os vulnerables. “Esas políticas y estos análisis *asistencializan el trabajo* y no constituyen un programa de inclusión, sino una reconceptualización del trabajo, de la que deriva una reconceptualización de la asistencia y los derechos” (Danani, 2005, p. 183). En tanto las organizaciones sociales disputarán por el reconocimiento y entidad de la economía popular.

En este periodo se conjugarán instituciones y prácticas, que imprimen sentidos, objetivos, orientaciones a las políticas del Estado. Por lo tanto, más allá de la distinción que se presenten entre las políticas económicas y las políticas sociales en términos analíticos e institucionales, formarán parte de un espacio histórico unitario.

Las contradicciones y compatibilidades no deben buscarse entre políticas, sino en el interior de las formas generales de organización de la vida social predominantes en un determinado período, y que constituyen un “modelo”. Es en esa configuración en la que se desarrollan las contradicciones y conflictos (“reales”) y en el marco de la cual las políticas adquieren significado, y generan y actualizan sus propias condiciones de posibilidad y de eficacia (Lindenboim y Danani, 2002, p. 6).

Reflexiones finales. Las luchas populares en la agenda estatal

Se torna importante en este recorrido visibilizar los antecedentes políticos, históricos y conceptuales, porque asistimos a fuertes posicionamientos de las organizaciones sociales por el

reconocimiento de las condiciones en las que se da el trabajo desde la economía popular y la economía social; que abarca experiencias como las empresas recuperadas hasta experiencias comunitarias vinculadas a lo más básico la reproducción de la vida, como la alimentación en comedores y merenderos comunitarios.

Desde las organizaciones sociales la disputa (y el diálogo) hacia el Estado es resultado de aprendizajes históricos, que combinan el trabajo territorial y la movilización en el espacio público callejero, la comprensión de la relevancia de la institucionalización en políticas concretas de las reivindicaciones populares (Franco y Tomatis, 2018). Esa memoria es posible reconocerla en la siguiente intervención de Pablo Montes, Secretario General de la CTEP:

A nosotros nos atravesó este proceso en los 90, y en el 2001 tratamos de construirnos por fuera del Estado, eso estaba en auge en ese momento, la auto organización. El Estado era puramente el opresor, lo conocíamos a través de la gendarmería. Entonces, esa discusión estaba donde se planteaba al Estado como una institución opresora. Después eso cambió mucho con el proceso del Kirchnerismo porque predomina más hacia las organizaciones nuestras que conforman la economía popular y esa idea del Estado de un lugar donde se condensa a las organizaciones sociales, del poder y en disputa.

En términos políticos, en la definición de la agenda de las políticas públicas para el sector, resulta central darle visibilidad a una serie de actividades económicas que son también acciones políticas que no solo buscan la reproducción de la vida sino también el reconocimiento del sector, no como informal sino como el sector que se plantea la construcción de otra sociedad. Ello implica recuperar el contenido organizativo, la importancia de organizaciones concretas

como las CTEP primero y luego la UTEP que le dan visibilidad a un nuevo sujeto/a histórica y al sector de la economía popular. Porque el reconocimiento de la economía popular y social implica reconocimiento social de este tipo de trabajo y por lo tanto el avance al reconocimiento de derechos.

Esta propuesta en tanto otra economía, buscan relaciones sociales desde otras lógicas que no son las del capital sino las de la vida y plantean una disputa no solo en la relación capital-trabajo sino también una disputa en la relación capital-vida. Ello implica otra institucionalidad, la posibilidad de permear en el Estado otras miradas que permitan superar intervenciones que se limiten a superar la pobreza y donde tome lugar la economía social como un horizonte posible.

Retomando la propuesta de Paula Abal Medina (2019), quien trae el autor norteamericano Erik Olin Wright, tenemos el desafío de analizar de qué manera se pueden construir las luchas populares bajo las opciones de destruir, domar, escapar o erosionar. La opción de erosionar aparece como posible (y potente) en la construcción de otras economías. Las luchas tanto desde la economía popular como desde el feminismo han ido erosionando y han ido generando transformaciones, apostando a esas transformaciones. Desde esta estrategia es posible imaginar un horizonte.

Es una cuestión de disputa constante dentro del Estado. Nosotros creemos que la garantía de que el Estado también tenga políticas públicas, es que también haya organización popular que dé la posibilidad de que tenga la espalda para llevar adelante políticas públicas para el pueblo. Porque no depende de ellos sino depende de lo que pasa por afuera. Lo que digo es de no cometer el error de nada más empoderar al Estado y a funcionarios, sino que

hay que seguir construyendo esto que son los movimientos populares, que esa es la fortaleza con compañeros dentro del Estado (Pablo Montes, 2019).

Referencias bibliográficas

- Antunes, R. (2005). *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta, Taller de Estudios Laborales.
- Antunes, R. (2006). El caracol y su concha: Ensayo sobre la nueva morfología del trabajo. En *Revista Herramienta*, 31.
- Basualdo, E. (2009). Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas. En Arceo, E. y Basualdo, E. (comp.) *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*, Buenos Aires: CLACSO.
- Basualdo, E. M. (2009). Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas. En *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación* (CLACSO). CLACSO Libros.
- Basualdo, E., Manzanelli, P., Castells, M.J. y Barrera, M. (2019). *Informe de coyuntura N°32*. Centro de Investigaciones y Formación de la República Argentina, CIFRA-CTA. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/32.pdf> [recuperado 28/02/21].
- Becerra, N. y Tomatis, K. (2013). Dos momentos de definiciones en las políticas orientadas a los desempleados en la posconvertibilidad. En *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea: Debates teóricos y estudios empíricos*. Universitas, Editorial Científica Universitaria.
- Becerra, N., Franco, M. J. y Tomatis, K. (2019). Un país con 40 millones de Emprendedores. La política social de economía social y popular para superar la pobreza. En *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Borzese D., Gianatelli, N. y Ruiz, R. (2006). Los aprendizajes del Banco

- Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza. En Murillo, S. (coord.). *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Britos, N. y Caro, R. (2002). Workfare: sufrimiento social y disciplinamiento laboral. En: *Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Quilmes: AAPS/Universidad Nacional de Quilmes.
- Caracciolo Basco, M. y Foti Laxalde, M. (2003). *Economía Solidaria y Capital Social: contribuciones al desarrollo local*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- Chitarroni, H. (2013). *Los que se las arreglan solos. Un análisis del cuentapropismo en el mercado de trabajo argentino*. Ponencia en el 11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires. Disponible en: https://www.aset.org.ar/2013/ponencias/p3_Chitarroni.pdf [recuperado 12/12/2020]
- Cortés, R. y Marshall, A. (1993). Política social y regulación de la fuerza de trabajo. *Cuadernos médico-sociales*, 65-66.
- Franco, M. J. y Tomatis, K. (2018). Entre el trabajo y la pobreza. Disputas en torno a la Ley de Emergencia Social. *Revista Cuadernos de Coyuntura*, N° 2.
- Franco, M. J. y Tomatis, K. (2018). Entre el trabajo y la pobreza. Disputas en torno a la "Ley de emergencia social". En *Revista Cuadernos de Coyuntura*, N° 2 Desigualdades. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosCoyuntura/article/view/23743> [recuperado 18/12/2020]
- García Linera, A. (2010). *El Estado. Campo de lucha*. La Paz, Bolivia: Muela del Diablo Editores, Comuna, CLACSO.
- Grassi, E. (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *E-I@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 10(39), pp.5-33.
- Lepore, E. y Schleser, D. (2006). La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina. Una propuesta de análisis y clasificación. En *Serie Estudios N°4 Trabajo, ocupación y empleo. Especialización productiva, tramas y negociación colectiva*. Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/toe_04_completo.pdf [recuperado 12/12/2020]
- Lindenboim, J. y Danani, C. (2002). La escasez de lo que sobra: sobre

- la articulación entre políticas económicas y políticas sociales. En: *I Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Quilmes: AAPS/ Universidad Nacional de Quilmes.
- López, E. (2015). *Los años post-neoliberales: De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Neffa, J. C. (2008). Empleo informal, trabajo no registrado y trabajo precario. Dimensiones teóricas y conceptuales. En Neffa (coord). *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Ministerio de Trabajo Provincia de Buenos Aires
- Rodríguez, O. (1980). *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI Editores.
- Roig, A. (2008). El desarrollo como conflicto institucionalizado. En Novick y Pérez Soto (coord.) *El Estado y la reconfiguración de la protección social: asuntos pendientes*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Tokman, V. (2001). *De la informalidad a la modernidad*. Santiago de Chile: OIT.

(12)

De las Asociaciones de pequeñxs productoxs al Movimiento de Trabajadorxs Excluidos.

Experiencias de participación de las mujeres
en el Oeste pampeano

Leticia García

Introducción

Los territorios del oeste Pampeano comparten historias

comunes de despojo ambiental y social, de construcción de imaginarios alrededor del “desierto”, de lo improductivo, y con ello variadas intervenciones del Estado, en su mayoría, pensadas desde el “desarrollo” productivo extensivo pampeano. Las relaciones de géneros desiguales se evidencian claramente, en la invisibilidad de enunciación que tienen las unidades de producción: se nombra generalmente a los puesteros, crianceros, pequeños productores, mientras las mujeres, desarrollan múltiples estrategias además de serviblemente las garantes de la producción caprina y reproducción de la familia. En este contexto consideramos que estos territorios presentan doble condición de lo que denominamos “borde”: territorial y de género(s). El concepto de borde que sustentamos disputa “la marginalidad” de estos espacios concebidos desde un modelo de desarrollo que entiende que los mismos no se adaptan a las exigencias del mercado. Lo identificamos como espacio subalternizado en cuanto a lo territorial y a las relaciones de género pero al mismo tiempo donde se disputan relaciones y por lo tanto se construyen permanentemente identidades. En el margen coexisten distintos modelos y de este modo constituye un intersticio para la generación de formas de organización espacial alternativas (Comerci, 2018).

Es el caso de las Asociaciones de pequeños productores promovidas por el Programa Social Agropecuario (PSA) quienes no fueron pensadas para productoras, crianceras o puesteras sino a ellas en el contexto de la familia del productor, criancero o puestero. A pesar de ello, lideraron la mayoría de las organizaciones hasta que el programa se deroga en 2013 y abandona el territorio. A fines del año 2017 surge otra forma asociativa: la cooperativa, que convoca a quienes venían integrando las mencionadas asociaciones y a otrxs productorxs sin esas experiencias de participación previa. Con otra dinámica organizativa, a través de rutinas asamblearias se reúnen

familias urbanas y rurales; establecen prioridades en la agenda no tan ajenas a las demandas planteadas en las asociaciones tuteladas por el Estado.

El trabajo tiene como objetivo identificar los impactos y los obstáculos que tuvo el Programa Social Agropecuario en las experiencias asociativas de las mujeres y el paso a otro espacio de participación y representación cooperativo del Movimiento de Trabajadorxs de Excluidos (MTE). Focalizamos el análisis en dos asociaciones que reunieron un centenar de familias, en los departamentos Chalileo y Limay Mahuida de la provincia de La Pampa, entre los años 2006 y 2013. El foco está puesto en el lugar de reconocimiento de las mujeres crianceras por parte del Programa en sí, de los agentes que llevaron adelante las acciones del Programa en territorio, de las unidades familiares, y de las propias mujeres que lideraron y lideran los grupos de pequeños productores y productoras. Consideramos que las relaciones que se establecen entre actores, organismos y organizaciones en cada territorio contienen marcas socioculturales particulares, a la vez que construyen nuevas territorialidades o control del espacio. Las fuentes provienen del relevamiento de campo realizado desde 2005 hasta la fecha –aunque no continuado– que han sido insumos de distintos proyectos de investigación. Las entrevistas y sistematización de fuentes secundarias forman parte del TFI de la Especialización en Estudios Socioculturales y Maestría en curso (UNLPam) publicadas como artículos académicos. Triangulamos con información secundaria provista por datos estadísticos, paginas oficiales y recursos comunicacionales publicados por la Delegación La Pampa de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura familiar e INTA.

Contexto territorial del área de estudio



Figura II: Mapa político de la Pcia. de la Pamapa ING

El Censo Nacional 2010 registró 516 habitantes en el Departamento Limay Mahuida y 3051 habitantes en el Departamento Chalileo (Figura I). Consideramos necesario aproximar el área de estudio, vinculada con la influencia de las dos asociaciones (El

Paso y El Salitral). Referenciamos los ejidos municipales de Limay Mahuida y Santa Isabel porque nos permite recuperar información de los Censos Nacionales y Estadísticas Provinciales y a través de ellos caracterizar, dimensionar y comparar con otros espacios. Los dos ejidos mencionados reúnen la mayoría de los habitantes de los Departamentos. Discriminar si es rural o urbana resulta un tanto difuso en la realidad ya que en muchos casos existe la doble residencia. Pero es interesante destacar que cuando inicia el PSA el porcentaje de población relevada como rural era del 25% (Chalileo) y 75% (Limay Mahuida) según el Censo Nacional 2001. Las características demográficas de los espacios estudiados vinculan la intensidad de las relaciones entre vulnerabilidad y pobreza. Las condiciones de analfabetismo junto a la elevada proporción de población con NBI con respecto a la media provincial marcan las desventajas sociales de la población del oeste pampeano (García, 2015). Si bien la producción caprina es poco representativa en el contexto provincial, sí lo es para la mayoría de la población que habita en los departamentos del oeste de La Pampa. El 92,15% del total de caprinos en La Pampa se encuentra en el Oeste provincial y alrededor del 10% de los bovinos. En el departamento Chalileo prevalece hoy la actividad bovina sobre la caprina y ovina, habiendo sido a principios del siglo pasado uno de los mayores productores de estos últimos (Dirección General de Estadísticas y Censos: 2008. En García, L., 2017). El departamento Limay Mahuida si bien redujo drásticamente los rodeos caprinos desde el año 2002, de manera simultánea aumento la cantidad de bovinos. Cuando inicia el Programa Social Agropecuario la predominancia ganadera en el Oeste era caprina, con elevada población viviendo en los puestos y con condiciones de vida más acuciantes que las representadas por los datos censales actuales. El Programa Social Agropecuario (PSA) según cita la resolución de su creación fue ideado para intensificar las acciones que se llevaron a cabo para la promoción y asistencia

de quienes se encontraban en situaciones de carencia económica y social (PSA, 2001).

El PSA en territorio del Oeste pampeano

Las intervenciones del Estado en el área de estudio y el contexto amplio del Oeste pampeano comenzaron avanzado el Siglo XX. La política neoliberal tiene su máxima expresión en los 90 con: retracción del Estado, ajuste, aumento de la desocupación y mecanismos de los organismos internacionales para el diseño y financiamiento de políticas no solamente económicas. En el marco de este escenario global, en América Latina se difunden políticas de desarrollo rural y apoyo a pequeños productores rurales. Esa “contradicción” nace de los propios organismos que generaron las políticas macroeconómicas y al mismo tiempo promovieron a través de los préstamos, políticas de contención social. Definir las y los sujetos destinatarios de estas políticas pasó a ser una cuestión central para focalizar la intervención: los “pequeños productores agropecuarios pobres”. El Programa Social Agropecuario (PSA) creado en 1993 como una política sectorial para los “pequeños productores minifundistas” sufrió los avatares de la discontinuidad en las políticas, y los sucesivos cambios de funcionarios en el área agropecuaria. El financiamiento provino del Estado Nacional a través de la ley de financiamiento desde el Ministerio de Economía y Salud y Acción Social ejecutando los créditos para productores a través del Gobierno Provincial como Fondos Rotatorios. A partir del año 2000 se liberan fondos del Banco Mundial para el PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios) los cuales se ejecutan a través del PSA.

El Programa Social Agropecuario (PSA) involucró a más de 100

familias de productores en este sector de la provincia y a diferencia de otras intervenciones gubernamentales, arbitró un seguimiento personalizado de los grupos haciéndolo desde una visión que integró aspectos de la sustentabilidad ambiental, económica y social. Los objetivos generales del programa se vincularon con el mejoramiento de las actividades productivas y de los niveles de ingreso, con la generación de espacios de participación que facilitarían la organización de productores/as, a los efectos de que pudieran asumir su propia representación y desarrollar capacidades de gestión incluso con otras jurisdicciones del Estado. Desde sus inicios hasta mediados del año 2000 las acciones en territorio junto a INTA se vincularon con capacitaciones a productores y promotores de PSA (servicio del rodeo, alimento balanceado, huertas, procesamiento de alimentos, sanidad en el rodeo e instalaciones); implementación de botiquines veterinarios comunitarios, entrega de créditos para compra de cabras y reproductores, mejoramiento de instalaciones rurales (bretes, bomba rosario, invernáculos tubulares, pantallas solares) y para producción de textiles: ruecas y telares. En el año 2006 inician las reuniones en El Paso y Santa Isabel, Departamento Chalileo en vista a organizar grupos de productores (consorcios y luego asociaciones), en sintonía con el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) creado un año antes. Las demandas presentadas por los productores para elevar a la Unidad Provincial destacaron: la preocupación por la situación de ocupantes precarios y tenencia de la tierra, la necesidad de mejorar los medios de comunicación (radios y arreglos de caminos) como también la ayuda para arreglos de viviendas afectadas por temporales. Entre otros puntos advertían la necesaria administración por parte de los propios productores del manejo del alimento balanceado y el botiquín veterinario, en cada lugar.

El equipo de la Subsecretaría que llevó adelante el Programa reunió a unas 10 personas que conformaron los equipos técnicos

territoriales divididos en 6 zonas de la provincia, junto a otras 10 referentes, a cargo de: Capacitación, Promoción y Seguimiento de créditos y Asistencia Técnica, Comunicación, Seguimiento Plan de participación, RENAF- FONAF y grupos Sujetos de Derechos (luego paso a Grupos Vulnerables, entre ellos: Mujeres).

En la provincia de La Pampa los beneficiarios mayoritariamente fueron varones, aun así, el grupo de especialistas que encausaron el seguimiento del proyecto realizan la convocatoria extensiva a “sus esposas” creando el vínculo, en la formación de grupos y capacitación.

El PSA participó de la formulación del PROINDER, aprobado en 1998 con el nombre de Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios. En la provincia de La Pampa se convierte además, en el canalizador de los fondos de este Proyecto que tenía como destinatarios a pequeños productores minifundistas con necesidades básicas insatisfechas. Las líneas de PROINDER en coincidencia con las acciones desarrolladas por PSA priorizaban el desarrollo de la organización grupal y el fortalecimiento de su autogestión, promoviendo la asistencia técnica donde incluían el financiamiento no rembolsable. En ese año de inicio y acople del PROINDER al PSA, se comienza a hablar de las mujeres.

Pasaron 10 años del programa en la provincia para que se reconociera a las mujeres y jóvenes como Sujetos de Derechos, pero “vulnerables”. En ese tiempo las mujeres iniciaron su participación en los grupos y muchas de ellas liderando las asociaciones. Dentro del equipo técnico, la referente de este espacio llevó adelante acciones junto a Salud a solicitud de las mujeres del Oeste que no podían acceder a estudios ginecológicos y médicos en general. De esta manera junto a la promoción y capacitación de diferentes actividades productivas y artesanales se dieron talleres, asistencia

y encuentros de mujeres con temáticas vinculadas a Derechos y cuidados de la Salud. Las actividades se sustentaron con periodicidad hasta 2011 con iniciativa, contactos y trabajo de tres referentes del equipo y el respaldo del coordinador del programa. Una vez derogado el programa y desafectadas cada una de ellas de este lugar, las acciones se diluyen hasta que de manera expresa el funcionario a cargo de la Subsecretaría (año 2013) manifestó que el trabajo con las mujeres “se terminó” (Referente equipo técnico del Programa). Pero no solo se termina el trabajo con las mujeres sino con toda la red de acciones en territorio junto a otras instituciones. Las acciones conjuntas con el INTA y el Ministerio de la Producción al año 2016 solo intentaron reestablecer los contactos en el territorio aunque sin financiamiento y sin programas específicos. ¿Qué quedó de toda esa experiencia? El trabajo de García (2017) interrogó acerca de los términos institucionales de participación en las asociaciones y en algunos casos advirtió un reforzamiento de patrones clientelares. Aun así rescata las acciones colectivas que resultan “novedosas” en este espacio y en la vida cotidiana de las mujeres que suman a su actividad de crianceras cierta forma de “activismo”.

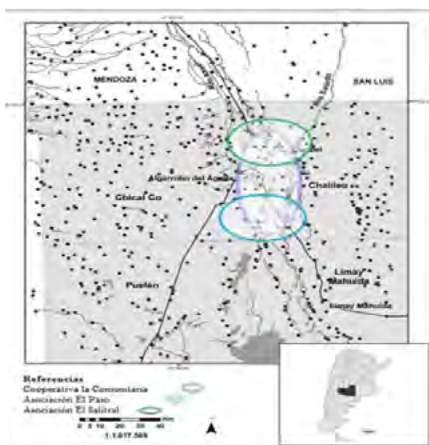


Figura II: Localización y áreas de influencia de las Asociaciones El Salitral y El Paso (PSA) y Cooperativa La Comunitaria.

Fuente: Elaboración propia en base a Pombo, D Atlas Geográfico y Satelital de la provincia de La Pampa, 2014

La experiencia asociativa de las mujeres en el marco del PSA

En Paso de los Algarrobos, un paraje ubicado en el oeste de la provincia de La Pampa, se conformó la “Asociación de Productores El Paso²²” (ver figura II). Al norte de Santa Isabel, productores y productoras agrupadas en un anterior consorcio formalizaron la creación de la “Asociación El Salitral²³” (ver figura II). A la fecha, la actividad de ambas Asociaciones está prácticamente paralizada.

La participación de las mujeres en estas asociaciones puede representar una versión comunitarista, pero su salida del mundo doméstico necesariamente reconfigura modelos de autoridad en espacios donde estaban ausentes o invisibilizadas. La participación “institucionalizada” es novedosa no solo para las mujeres sino para toda la población del oeste pampeano. Este terreno de acción social ha contribuido a crear y sostener formas de cooperación social. El ámbito de participación cambió la dinámica de sus días, los viajes a Santa Rosa, a Buenos Aires; o a los puestos, algunas veces lo hacían solas y otras con sus esposos sobre todo cuando convocaban a asambleas. Las demandas críticas, entre ellas: la defensa de la tierra y la libre circulación en ámbitos de discusión nacional no solo ampliaron el horizonte de las demandas sino que fueron escenarios novedosos de participación. Las mujeres marcaron como cambios la forma de ver las cosas, experiencias de otros lugares que incorporan en sus proyectos familiares y comunitarios. Los cambios acerca de “poder hablar y por eso no se pierde el respeto” como argumenta S.C. (Asociación El Salitral) habilitó muchos otros cambios, en lo

²² Al año 2012 supo agrupar a 38 asociados/as; o “familias” que participaron activamente según fuentes de la entonces Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar –y su primera presidenta fue Marta Álvarez, productora de “El Paso”.

²³ Su presidenta Susana Cuello, es productora, artesana y técnica del Frigorífico Santa Isabel, compuesta inicialmente por unas 20 familias a las cuales se sumaron 40 asociados más al año 2012. A la fecha, la actividad de las Asociaciones está prácticamente paralizada.

comunicativo, en el abordaje y la resolución de problemas. Este nuevo campo reconfigura estrategias particulares en la consecución del programa ya que deben pensar en la integralidad demandada por las mujeres presidentas de las asociaciones.

El “decir” y “fabricar” del Programa Social Agropecuario: Imágenes de unos y necesidades de lxs “otros”

Los técnicos y agentes del Programa Social Agropecuario llegan a Paso de los Algarrobos con la intención de formular un proyecto en colaboración con la Asociación. Las ideas giraban en torno a la concreción de corrales e infraestructura para realizar destetes anticipados de terneros, porque preveían un tiempo de sequía prolongado. Ninguna de ellas era prioridad reconocida por los y las productoras. La demanda de provisión de agua para uso doméstico y animal, accesibilidad a los puestos y manejo de fauna protegida que amenazaba (aun hoy) los rebaños fueron las interpelaciones concretas a la agenda propuesta por el programa.

En ambas presidentas existe reconocimiento a las prácticas de diálogo que sostiene el responsable del PSA y eso les permitió visibilizar y canalizar a sus demandas. En otros programas, la idea de intervenir en el territorio desde lo productivo ha sido muy rígida y chocó con las realidades y prácticas del lugar.

La intención original del programa de asistir en el mejoramiento productivo y en las condiciones de vida se creó a partir de preconceptos de homogeneidad en cuanto a características de privación material y también productiva, que debieron redefinir en el proceso de interacción con los grupos del lugar. El mismo proceso de escuchar las necesidades de la gente también redefinió

la metodología de acción del programa en el territorio. Los antecedentes de otras intervenciones de programas provinciales y nacionales vinculados con mejoramiento genético y manejo sanitario de rodeos fueron dirigidos puntualmente a los productores. Los resultados del bajo impacto de las innovaciones no tuvieron en cuenta que quienes gestionan la actividad ganadera menor en el Oeste son las mujeres. La reconfiguración de esas imágenes acerca de quiénes podían gestionar y mediar en los grupos fue un buen aporte para la experiencia de las asociaciones diez años después.

Este nuevo escenario ejercitado por el programa identifica aquellas prácticas que no incluye las condiciones de las y los sujetos. Las mujeres son quienes registran las situaciones de injusticia intersectadas por varias dimensiones sociales y territoriales.

Siguiendo a O'Donnell (2004) reconocemos que salvo excepciones, el Estado latinoamericano se ha presentado desde siempre selectivo, con trato discrecional, desoyendo a buena parte de la población. En el caso de este programa, tanto el sujeto de intervención como la metodología de interacción entre estos y los fines del programa tuvieron un proceso de rectificación a partir del descentramiento del lugar tradicional que han tenido las intervenciones del Estado en este territorio. Los cambios pensados desde el lugar y sus realidades redefinieron las prioridades junto a los productores, quienes además reconocieron valores etnocentros. De esta manera el campo de las asociaciones muestra el conflicto de interés particular del programa con el interés particular y general de los y las productoras, pero también conflictos de "sentidos" hacia "el otro". Esto potencia la idea de pensar al Estado más allá del conjunto de burocracias, de su sistema legal y de foco identitario colectivo. Para Echavarri (2018) es pensarlo a partir de las prácticas, como campo de disputa entre sus presupuestos –que sustentan adhesión a los derechos humanos– y las prácticas concretas; entre el "decir y fabricar" y

otros modos de organización y concepciones de mundos. Para esta autora la administración desde el Estado no puede separarse del sentido político. Los procesos administrativos son procesos políticos y desde el lugar de los administradores, en este caso extensionistas, referentes entre otros no están libres de valores y actores políticos. El enfoque de derechos en las políticas públicas politiza la administración de derechos de quienes no siempre estuvieron incluidos. Aquí es clave entender las políticas públicas como procesos dinámicos que interactúan entre actores sociales y estatales, con intereses particulares y portadores de recursos claves alrededor de cuestiones particulares (Iván Ase, 2019).

La experiencia del Programa Social Agropecuario impactó en quienes pensaron acciones y actuaron específicamente en territorio junto a las familias productoras. La inclusión de las mujeres como sujetas de derecho en el Programa fue tardío y en ocasiones la lectura de acciones particulares y la convocatoria hacia ellas no respetó la integralidad de la perspectiva de género. En el caso de la provincia de La Pampa fueron las mujeres crianceras –pequeñas productoras– que enunciaron sus demandas particulares y garantizaron con su participación las formas organizativas locales y representación en foros y encuentros extralocales. Es ese protagonismo el que invita a gestores del programa a habilitar una línea de acción para estos “grupos vulnerables” y rescatar el “decir” del mismo alrededor de las “mujeres campesinas”. Entendemos al Estado desde estas relaciones de fuerza que se disputan al interior estatal, entendiendo que las demandas se construyen y suponen procesos que las personas deben construir a partir de sus principales problemas y necesidades

No es objeto de este trabajo identificar toda la acción pública en el territorio del Oeste pampeano, pero la entrada al mismo da cuenta de ausencias continuas, presencias recortadas, fragmentadas y

discontinuas por parte del Estado en sus distintas jurisdicciones. Los ensayos acerca de las políticas públicas pensadas desde los derechos humanos deberían según Ase (2019): tener continuidad, contener a las personas y los derechos en el centro del diseño de las políticas públicas. Junto a ello, potenciar el empoderamiento de lxs sujetxs y de las organizaciones, y el reconocimiento explícito de los marcos normativos de los DDHH (el derecho internacional de los DDHH; realización progresiva y principio de no regresión, igualdad y no discriminación). El Oeste pampeano es muestra de los disloques en las cuestiones prácticas de las políticas públicas. Desde 2013 se acentúan en el territorio los problemas vinculados con cuestiones productivas, el “desarmado” de grupos y con ello la inexistencia de capacitaciones y asistencia en los lugares. Las demandas individuales de las mujeres corrieron por un lado, por canales ejercitados en tiempos de las asociaciones aunque no siempre lograron resolución o acompañamiento, y en otros casos por sus propios medios y recursos.

Cooperativa La Comunitaria

En el año 2015 llega a Santa Isabel, un grupo cultural reunido en una Cooperativa para relevar voces sobre la problemática del Atuel y de ello surge la obra “Atuel Sed que crece”. Esta intervención comenzó a agrupar a puesterxs - criancerxs del lugar que luego conformarían una Cooperativa. Es la revalorización de las pautas culturales del lugar la amalgama del grupo. A fines de 2018 conforman el grupo con “70 colaboradorxs” bajo la organización de la Cooperativa la Comunitaria con sede en General Pico, La Pampa. Uno de los objetivos de esta cooperativa es fomentar el espíritu de ayuda mutua entre los asociados y cumplir con el fin de crear una conciencia cooperativa (art. 3) más allá del rescate y promoción

cultural. Con clases de murga, acordeón, guitarra, un merendero y un pequeño emprendimiento de cría de aves en un terreno prestado a las afueras de Santa Isabel, inician las primeras acciones. También llevan sus productos (quesos, dulce de leche y artesanías entre otros) a una reunión ampliada de organizaciones en la ciudad de General Pico. Quienes se hacen cargo de la organización local son dos pequeños productores y una pequeña productora. Los problemas se registran en el campo y en el pueblo. Las familias crianceras que han migrado a Santa Isabel enfrentan el desempleo y la imposibilidad de poder generar sus propios alimentos en el pueblo, de ahí que surge la iniciativa de atención colectiva de la producción de pollos y huevos junto al comedor. Quienes siguen en los puestos presentan los históricos problemas de falta de agua y pasto. Se organizaron para solicitar el transporte a los municipios y poder traer maíz ante la falta de alimento. La ayuda en 2018 no llegó por esta vía sino que llovió y pudieron afrontar la emergencia. Esta Cooperativa es parte de la rama rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos que nuclea organizaciones de campesinos/as, pequeños/as productores/as y comunidades originarias del país en vista a mejorar la calidad de vida y de trabajo de quienes producen los alimentos. Es necesario contextualizar para el 2011 un campo de emergencia en el contexto nacional y sobre todo Urbano. Ese año nace la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) como una organización gremial independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias.²⁴ Las unidades de la economía

²⁴ El crecimiento a nivel regional latinoamericano y el mejoramiento de los indicadores macroeconómicos no se tradujeron en trabajo formal en el país y tampoco las políticas sociales llegaron a cubrir demandas de mayorías ciudadanas. Es claro que en este sistema capitalista por más redistribución que se implemente quedan y quedarán personas sin acceso a la ciudadanía. Desde ese lugar se plantearon dos opciones desde la CTEP: “Conformarnos con subsistir como ‘ciudadanos de segunda’ magramente asistidos por el Estado en las periferias del mercado o construir una nueva economía que rompa con la lógica de la ganancia, la Economía Popular (EP)” (CTEP). La E. P. surge cuando los sectores excluidos del mercado laboral crean su propio trabajo. En algunos casos también crean sus propios circuitos de comercialización, como ferias o venta ambulante.

popular involucran un amplio campo de trabajadores independientes que van desde empresas recuperadas, grupos comunitarios de base, medios de comunicación comunitarios, núcleos de agricultura familiar, comunidades de pueblos originarios entre muchas otras organizaciones sin fines de lucro ²⁵. Para Grabois (2016) se trata de un nuevo sujeto que emerge de un paradigma socioeconómico global donde el trabajo asalariado estable ya no es más el *cursum honorum* de la clase obrera y se consolida un nuevo segmento compuesto no por microempresarios, ni asistidos, sino por trabajadores. “La novedad es que después de 30 años el Estado acepta que no se trata de “efectores sociales”, “microemprendedores”, “beneficiarios”, “titulares de derecho”, “subocupados” o “desocupados”, sino de trabajadores (Grabois, 2016, p.17). Abramovich (2006) entiende que el enfoque de Derechos Humanos apunta esencialmente a otorgar ese poder por la vía del reconocimiento de derechos, entendiendo este punto de partida y no la necesidad como fin en la formulación de una política. Quienes integran la Cooperativa son criancexs, pequeñxs productores familiares con residencia en los puestos, en el pueblo y en algunos casos con doble residencia. Solo quienes sean mayores de 18 años y no tengan asignación, pensión o jubilación pueden acceder a la “tarjeta de la comunitaria”. Son \$8.500 que en muchos casos es el único ingreso monetario y lo usan como menciona una integrante de la cooperativa “para comer y cargar combustible para ir al pueblo a llevar los chicos a la escuela o

²⁵ En 2015 finalizando el mandato de Cristina Fernández se aprueba la Personería Jurídica de la CTEP, con la Resolución 1727 del Ministerio de Trabajo, reconociendo desde el Estado la existencia de trabajadores de la E. P. y su derecho a la organización. En el año 2016 ante el contexto de inmediato ajuste del gobierno de Mauricio Macri se da la Marcha de Emergencia Social y Laboral luego de la cual se firma el acuerdo de la Emergencia Social. Alguno de los puntos fueron la actualización de los montos que percibían los Programas Sociales y Asignaciones, aumento de las partidas para comedores y merenderos. Ese año se aprueba por consenso la Ley de Emergencia Social, que “implica la creación de una nueva institucionalidad acorde con las necesidades de la Economía Popular: 1) Creación de un Registro Nacional de la E. P. (RENATREP); 2) creación del Consejo de la EP; 3) financiamiento y 4) la creación de un Salario Social Complementario (SSC) y la conversión de los Programas Sociales al SSC. Esto último es un concepto estratégico porque modifica el status de los y las beneficiarias pasivas a trabadores y trabajadoras activas (CTEP).

buscarlos". Dentro de la cooperativa hay quienes vienen transitando la experiencia asociativa y otras que lo hacen por primera vez. La idea de pensarse como trabajadorxs de la economía popular es una de las cuestiones que también se pone en tensión al interior de la dinámica de la cooperativa. Se advierte el fuerte liderazgo de las mujeres y jóvenes en la voz que enuncian los problemas, sea en ámbitos de difusión o de discusión asamblearia. Los problemas que enuncian a nivel productivo son los mismos que se planteaban en los años de vigencia de las asociaciones: retención de los rodeos, sanidad, valor agregado de su producción y la comercialización. Las asambleas mensuales que coinciden en algunos casos con el cobro de la tarjeta reúnen a las familias, y han generado una reciente adscripción identitaria alrededor de la "comunitaria". Esta fortaleza en los lazos comunitarios es superada por problemas estructurales. En el área estudiada se presenta un panorama que agrava la situación: las personas envejecieron, las mujeres sobreviven a los varones y quedan en los puestos, las enfermedades no se atienden debidamente y no disponen de recursos en dinero entre muchos otros problemas. Seguimos encontrando en los relevamiento de información en campo a mujeres sin acceso a jubilaciones o pensiones por enfermedades. La imposibilidad de acceder a esos derechos va desde la desinformación a la imposibilidad de afrontar viajes a los centros de salud o al propio ANSES en Santa Rosa por los costos de movilidad. Esta cara del Estado según Odonnell (s/f) niega de hecho una ciudadanía, aquí se evidencia el desencuentro entre su burocracia y su sistema legal. La cuestión sería avanzar hacia niveles, para llamarlo de alguna manera, decentes de ciudadanía civil y social. Estos problemas, aunque por su puesto las incluyen, no se refieren solo a diversas minorías, los sufren también verdaderas mayorías, como las que constituyen en muchos de nuestros país los pobres, y por cierto las mujeres. Es una deuda en la economía social y en el resto de las políticas

centrar la atención en la reproducción y el cuidado de la población generalizadamente en manos de las mujeres y posicionarla como responsabilidad social. Para todos estos sectores se trata de las inexistencias de diversos derechos, de la falta de implementación de otros, y de múltiples prácticas, algunas sutiles y otras violentas de discriminación. En este territorio se desarrollan acciones de lo público en dos esferas que no se tocan y donde las y los sujetos son quienes se encuentran entre ellas: la cooperativa inserta en la economía popular y las políticas del ámbito provincial. Se da por un lado el cambio paradigmático de reconocer la economía popular, a las y los trabajadores en ella y la inclusión a través del financiamiento. Por otro lado, acciones desde las políticas de la provincia que siguen sosteniendo a la población como vulnerable, con políticas fragmentadas, discontinuas y que no llegan a toda la población. Entre estas intervenciones una población en condiciones de desigualdad extrema: ambiental, productiva, social con respecto al Este de la provincia. Entonces el desafío en coincidencia con Echavarrí (2018) es pensar el enfoque de derechos en la gestión y considerar “otra manera de construir pensamiento” en el Estado y en la gestión del Estado. Para la autora, el Estado no es lo que se esconde detrás de la práctica política sino el Estado es lo que permite esconder la propia práctica política. De aquí la necesidad de abordarlo desde la política pública; de observar qué pasa al interior de una política con perspectiva de derechos, de pensar nuevas posibilidades de construir problema e incorporarlo en la agenda pública, de mirar nuevos sujetos políticos emergentes, de ligar reconocimiento y redistribución, como también habilitar otras construcciones desde el derecho y desde el Estado.

A modo de cierre

Los territorios del Oeste pampeano tienen marcas de acciones y omisiones por parte del Estado. El análisis de las formas participativas de las mujeres y familias en este recorte territorial tienen relación directa con intervenciones estatales. En la práctica evidenciamos la difícil convivencia entre las estructuras fundantes de normalización del Estado y estas dinámicas emergentes de la perspectiva de derechos. El lugar de las mujeres fue ganado por las propias crianceras y pequeñas productoras de la agricultura familiar. La revisión de las propias estructuras de quienes llevaron adelante el programa redefinieron prioridades y agendas planteadas por las familias de productoras. Con todas las interrupciones presupuestarias y de cambios del organigrama ministerial donde se radicó el PSA, fueron los vínculos sustentados desde este lugar con INTA, municipios y dependencias del Gobierno de la Provincia de La Pampa (Salud, Ministerio de la Producción) los que ensayaron cierta integralidad, transversalidad, interseccionalidad e interjurisdiccionalidad. Actualmente se le disputa al Estado todas estas cualidades ausentes en el territorio. El neoliberalismo tiene formas particulares de “fabricar”, no es mero contexto como plantea Echavarría (2019). Por un lado enuncia ampliación de derechos y al mismo tiempo desmantela las estructuras que viabilizaron acciones, desarticula redes y abandona a la población en territorios considerados “no productivos”. La gran conquista ganada por el reconocimiento de la economía popular y el cambio de paradigma acerca de trabajadorxs independientes insertxs en la EP abre un campo novedoso como lo fue en su momento el PSA. Las mujeres demuestran a través de su liderazgo y participación un lugar equitativo en el espacio cooperativo, aunque no hay enunciación expresa de demandas particulares para sus problemas particulares: sobrecarga en las tareas de cuidados en general (reproducción-

producción), atención de su propia salud entre otras. Ligar reconocimiento y redistribución desde una perspectiva de género, integralidad y respeto de los lugares y su gente es la apuesta para pensar intervenciones del Estado.

Referencias bibliográficas

- Abramovich. (2006). *Una aproximación al enfoque de Derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista de la CEPAL. 2006 N° 88. Págs.35-50.
- Ase, I. (2019). *Administración Pública. Enfoque de Derechos*. Curso de Posgrado: Transformaciones Estatales, Políticas Públicas Y Nuevxs Sujetos De Derechos (ADIUC). Córdoba.
- Comerci, E. (2017). Perspectivas en torno al estudio de las estrategias. En Comerci, Eugenia (Compiladora) 2017. *Estrategias en espacios de borde* Colección Libros Académicos de Interés Regional. EdUNLPam.
- CTEP –en línea–.
- Echavarri, L. (2018). Estado y Política Pública en clave feminista: Sobre la perpetua pretensión estatal de categorizar el “ser mujer”. *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales Latinoamericanos*. N°8- págs. 15-30 Colectivo de Investigación El Llano en Llamas. Córdoba. Argentina -en línea-.
- Echavarri, L. (2019). *Administración Pública. Enfoque de Derechos*. Curso de Posgrado: Transformaciones Estatales, Políticas Públicas Y Nuevxs Sujetos De Derechos (ADIUC). Córdoba.
- García, L. (2015). Aproximaciones al abordaje de la vulnerabilidad social con perspectiva de género en espacios de borde. Departamento Chalileo y Limay Mahuida (Provincia de La Pampa). *Revista Huellas*, N° 19. Diciembre 2015. EdUNLPam.
- García, L. (2016). *Vulnerabilidad social y políticas públicas aplicadas en el Oeste Pampeano. Miradas desde una geografía feminista*. Argentina. Villa María. 2016. Libro. Artículo Completo. Congreso. 2º Congreso AAS y 1ª Jornadas de Sociología UNVM. Universidad Nacional de Villa María ISBN 978-987-1697-91-5

- García, L. (2017). Asociaciones en manos de mujeres. Pp: 79-118. En Comerci, Eugenia (Compiladora) 2017. Estrategias en espacios de borde. Colección Libros Académicos de Interés Regional. EdUNLPam.
- Grabois, J. (2013). *Capitalismo de exclusión, periferias sociales y movimientos populares*. EmergenzaEsclusi. TheEmergency of theSociallyExcluded Pontifical Academy of Sciences, Scripta Varia 123, Vatican City
- Grabois, J. (2016). *Personería Social. Perspectivas entorno al nuevo régimen de agremiación para los trabajadores de la economía popular*. 1a ed. Buenos Aires: Universidad de Derecho: Disponible http://www.ctepargentina.org/wpcontent/uploads/2017/09/personeria_social.pdf
- La Comunitaria –en línea–
MTE <http://mteargentina.org.ar/>
- O'Donnell, G. (s/f). *Acerca del Estado en América latina Contemporánea. Diez tesis para su discusión*. Obtenido de <http://www.unsa.edu.ar/histocat/instituciones/odonnell.pdf>
- Ostergaard, T. D. y otros: (2003). *Desarrollo rural de autogestión comunitaria*. BID Serie de informes técnicos del Departamento Desarrollo Sostenible. Washington, DC.
- SAGPyA. (2001). El programa Social Agropecuario. Ministerio de Economía.

(13)

De la “María” de la copa, a la compañera trabajadora de la unidad productiva

*Catalina Musso
Natalia Bianchini*

En el 2016, se sanciona la Ley de Emergencia pública N° 27.345²⁶ gracias a la lucha popular de diversas organizaciones sociales que luchan cotidianamente por alcanzar una vida “digna de ser vivida”. A partir de esto, se crea el Salario Social Complementario, que actualmente se unifica en el Programa de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”. El mismo tiene por

²⁶ La Ley N° 27.345 sancionada en 2016 crea el Salario Social Complementario, actualmente se unifica en el Programa de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”.

objeto promover y defender los derechos de los trabajadorxs que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión social (Ley N° 27.345, InfoLEG, 2016).

Se constituye en un punto de inflexión clave para repensar el lugar que ocupan los procesos organizativos de las mujeres y disidencias de sectores populares en particular en la reproducción cotidiana comunitaria. Es interesante mirar los mecanismos de participación que supone la Ley sobre la cual nos hemos enfocado.

Sin dudas, la creación de una política pública dirigida al reconocimiento económico del trabajo comunitario incidió en la subjetividad tanto individual como colectiva de las mujeres y disidencias que trabajan en las comunidades. A partir de entonces, se refuerza la autoidentificación como personas trabajadoras de las unidades productivas y también, como parte de un colectivo organizado que las aglutina y permite la gestión de las políticas públicas. Por eso decimos, “de la doña de la copa a la mujer trabajadora de la unidad productiva”, como metáfora al salto cualitativo y simbólico que han atravesado las organizaciones de mujeres y disidencias en los sectores populares.

A continuación nos interesa avanzar sobre algunos cuestionamientos vinculados a la constitución y reconocimiento social de las mujeres y disidencias como sujetas políticas y trabajadoras de la economía popular. El mundo laboral en general, ha sido un ámbito de desarrollo de los varones, dirigido por ellos y para ellos. Ciertos análisis que algunas autoras realizan con perspectivas críticas de género (Federici, 2004) y los producidos desde el activismo feminista, han visibilizado la importancia del lugar ocupado por las mujeres y disidencias en la organización social del trabajo,

como base fundamental para que la vida se reproduzca tal y como la conocemos. La organización laboral alrededor de la economía popular no se encuentra exenta de estas cuestiones, por el contrario está atravesada por los mismos patrones de poder patriarcales que dividen y jerarquizan las tareas y los cuerpos.

Durante muchos años las mujeres y disidencias organizadas fueron claves no solo en el sostenimiento de la reproducción cotidiana de la vida de sus familias, sino a su vez han sido fundamentales en las redes y espacios comunitarios emergentes en los barrios de sectores populares. Sin embargo, la realización de estos trabajos no siempre estuvo acompañada con su reconocimiento material y simbólico de parte de las familias, vecinxs y el Estado.

Paradójicamente, a lo largo de la historia, la participación política fue censurada para las mujeres y disidencias, lo cual generó lecturas reduccionistas y mutuamente excluyentes, que configuraron dos estereotipos: la puntera del barrio y “las madres de la copa”. Las primeras fueron estigmatizadas socialmente, y las segundas quedaron relegadas a realizar una tarea ligada a su condición biológica de mujer-madre (Vaggione, 2008).

Lo mencionado anteriormente nos invita a reflexionar en torno al lugar que ocupan las intervenciones estatales frente a esta situación. Para ello, recuperamos los avances en materia de política social vinculados al reconocimiento de les trabajadores de la economía popular, y en particular, de las mujeres y disidencias trabajadoras en los comedores y merenderos comunitarios de los barrios populares de Córdoba Capital y alrededores.

Frente a esto nos preguntamos: ¿Qué lugar tiene el Estado o cuál es el grado de responsabilidad en la emergencia de las mujeres y disidencias como sujetas políticas? ¿Podemos decir que, a partir de la Ley las mujeres y disidencias se constituyen como sujetos

políticos o, desde hace tiempo conforman colectivos organizados para garantizar la reproducción dentro de sus comunidades? ¿La reglamentación de políticas públicas es suficiente para promover la emergencia de sujetos políticos?

Sobre el surgimiento de las políticas sociales

Sostenemos que, las políticas sociales no resultan únicamente de las definiciones de actores estatales, sino que durante su gestión e implementación son moldeadas por los procesos de lucha social (Oliva, 2015). Es decir, en palabras de Marro, la actual configuración de las políticas sociales es incomprensible si no nos remitimos a los sujetos sociales que a partir de sus experiencias de lucha y organización reivindican respuestas estatales a sus demandas legítimas: la medida en que la intervención social del Estado materializa o incorpora dichas demandas expresa complejos procesos políticos y económicos que evidencian las correlaciones de fuerza vigentes entre clases y grupos sociales (Marro, 2011, p. 77). En sintonía con lo expuesto, Shore (2010) sostiene que las políticas públicas no son instrumentos neutros sino que como toda intervención social del Estado tienen incidencia en la esfera pública. Particularmente, en la lectura que aquí proponemos hacer, la sanción de la Ley significó por un lado, el reconocimiento social de las tareas de reproducción que realizan las mujeres y disidencias al interior de sus unidades domésticas y comunidades; y por el otro, el reconocimiento material, a partir de la remuneración del trabajo comunitario. En este sentido, coincidimos con la autora, las políticas públicas son fenómenos políticos, aunque su esencia política intente ser diluida tras el carácter de objetividad legal-racional mediante el cual se presentan las reglamentaciones. Esto no significa que el Estado sea el único responsable de esta conquista,

sino que en tanto actor social, posee el monopolio de la violencia simbólica legítima a partir del cual ejerce la potestad de crear categorías que permitan incidir en las subjetividades individuales y colectivas (Bourdieu, 2014). Pero, las reglamentaciones –en sí mismas– no desencadenan procesos organizativos, por ende las leyes no reemplazan la organización popular necesaria para exigir y avanzar en el reconocimiento de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales. Afirmar esto sería desconocer y deslegitimar todo el trabajo organizativo y político de años que realizan los movimientos sociales y dentro de ellos, las propias mujeres y disidencias. En resumen, los movimientos sociales son actores fundamentales en la esfera pública tanto en la instalación de problemas sociales en la agenda pública como también en la lucha por la interpretación de las necesidades (Fraser, 1993).

Organización y lucha por el reconocimiento de las tareas de cuidado

Enfocándonos en los procesos organizativos de las mujeres y disidencias, consideramos que la lucha de las mujeres organizadas permitió visibilizar de diversas formas lo que se encontraba oprimido e invisible. Las tareas de cuidado y de reproducción cotidiana de la vida históricamente han estado a cargo de las mujeres y disidencias, ellxs han sido y son responsables del sostenimiento y cuidado familiar, como así también de la economía del hogar; son quienes se han encontrado con otras mujeres y disidencias, exigiendo el reconocimiento de la sociedad y del Estado de estas tareas. Referentas territoriales de comedores y merenderos de barrios populares de Córdoba, tales como Marechal y Pueblos Unidos, organizadas desde el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) UTEP refieren que el trabajo sociocomunitario que ellxs despliegan

es una labor esencial para el sostenimiento de la vida. Monserrat, referenta sociocomunitaria por el MTE de barrio Marechal expresa:

“Cuando los padres de nuestros hijos se quedaron sin trabajo en medio de la pandemia, las que estábamos ahí organizadas para sostener no solo la alimentación de nuestros chicos, sino la de todas las familias de nuestro barrio éramos las compañeras organizadas de la olla”.

Por su parte, Mabel de Pueblos Unidos refiere que “nosotras somos las que nos encargamos de las necesidades de la comunidad, el estado no está presente en nuestros barrios y somos las únicas que sostenemos una calidad de vida digna”.

Si lo que nos interesa es la constitución de estas como sujetas políticas y trabajadoras, el análisis no puede olvidar/ignorar las tareas de cuidado y de reproducción de la vida que de ellas dependen como mencionamos anteriormente, pues influyen directamente en los tiempos dedicados a los trabajos remunerados, constituyéndose como obstáculos. Además de ser parte del trabajo necesario y no pago del capitalismo.

“Ellas garantizan la alimentación, la contención, el acompañamiento educativo, el acceso a la salud, el derecho al juego, acompañan situaciones de violencia de género y de consumo problemático, y sostienen espacios de cuidado. Queremos que ese trabajo sea en condiciones dignas y con un salario acorde a las horas trabajadas” (Dana Vander Mey, militante del MTE, para *La Tinta*).

A partir de lo expresado por las referentas barriales y militantes (Entrevista E1, Marzo 2019), quienes relatan la importancia de sus tareas cotidianas, nos permitimos construir los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son, entonces, los obstáculos que encuentran las mujeres y disidencias para constituirse como sujetas políticas y

trabajadoras actualmente?; ¿en qué consisten estos?

- la falta de acceso al mercado de trabajo y en condiciones laborales dignas y equitativas.
- escaso reconocimiento de las mujeres y disidencias como trabajadoras y por consiguiente, como sujetas políticas
- regulación del estado en sus prácticas laborales
- naturalización de la responsabilidad de mujeres y disidencias sobre los trabajos de cuidado y de reproducción de la vida humana
- imperio de la lógica capitalista e individualista por sobre la organización colectiva atacando los procesos emancipadores que se desarrollan desde los sectores populares organizados.

Todos estos obstáculos presentados se reproducen al interior del Estado “masculino” (MacKinnon, s/f). Es decir, nos enfrentamos a un Estado que en su constitución liberal, colonial, patriarcal y capitalista sintetiza estas desigualdades de género, raza y clase a partir de normas y leyes. Es así como las mujeres y disidencias, se han visto siempre sometidas (simbólica y económicamente), relegadas al espacio doméstico y privado, violentadas en ese mismo espacio, excluidas de la vida pública y obligadas a la maternidad, sin mencionar el acceso a la justicia y toma de decisiones en relación a esto. Estas expresiones alternativas de formas de trabajo que se hacen eco hacia el interior de la economía popular expresan también todas las desigualdades de género, que dividen el acceso al poder.

Por esto, al interior de los movimientos sociales son las mujeres y disidencias quienes están configurándose como sujetxs políticxs e instalando nuevos debates en relación a lo dicho anteriormente. Entonces, ¿puede el Estado considerarse neutral frente a estas demandas?; ¿puede desentenderse de los procesos que se generan

para lograr sortear los obstáculos que en su seno se reproducen?

Como venimos sosteniendo, las organizaciones sociales son actores sociales fundamentales para lograr la implementación pertinente y situada, acorde a las necesidades locales de la población. Fortalecer los procesos organizativos de la sociedad civil es condición *sine qua non* para democratizar lo político y económico. Tal como sostiene Portantiero (1989), el Estado debe superar la división de los temas que se consideran estatales y los temas que son de contenido privado, ampliando la dimensión de lo público, intentando democratizar ámbitos económicos y sociales, haciendo partícipes al colectivo en las decisiones que al fin y al cabo, afectan a su vida cotidiana. Portantiero (1989) a su vez afirma que “la forma de esta democratización en lo económico y social es la cogestión, la autogestión, la cooperativización” (p. 5). Es decir, el Estado tiene que permitir y, por encima de todo, regular todas las alternativas que se generan en el seno de la comunidad y garantizar su expresión. Siguiendo esta línea consideramos que las alternativas socioeconómicas que desarrollan estas mujeres y disidencias hacia el interior de sus unidades productivas y de los procesos comunitarios de los que son sujetos partícipes, deben ser reguladas por el Estado, y son los sujetos quienes deben tener injerencia en la gestión de políticas públicas que sirvan de marco a sus procesos productivos.

Fraser (1993) advierte que, si las políticas públicas están permeadas de una concepción burguesa dicotómica que separa y enfrenta – que no es lo mismo que diferenciar y construir– la sociedad civil y el Estado será incapaz abordar las problemáticas sociales de manera situada. “Lo que se necesita en su lugar es una concepción posburguesa que nos permita imaginar un mayor papel para los ámbitos públicos (al menos algunos)” (p. 56).

El desafío del Estado aquí es interpelar a quienes intentan construir por fuera de lo hegemónico, es decir, alternativas económicas, alternativas a las construcciones en base al género, alternativas con lógicas no machistas, no jerárquicas y más justas. Construir un proyecto nacional común que reconozca todos estos espacios emergentes, habilitando a la multiplicidad de formas de expresión.

Además es importante destacar que, se visibiliza y legitima el tiempo dedicado por estas mujeres y disidencias al trabajo en la organización a partir del cobro de este salario. Pero, ¿qué ocurre con los tiempos de los trabajos invisibles? Es decir, aquellos que las mujeres y disidencias dedican a las tareas de cuidado y reproducción de la vida humana, que continúan bajo su responsabilidad; aumentan en responsabilidades, realizando varias tareas diarias, doble jornada laboral o hasta triple, según la cantidad de trabajos pero simbólicamente el Estado solo reconoce uno.

Si esperamos una real incidencia en el reconocimiento de estas mujeres como trabajadoras de sus unidades productivas y también con los procesos organizativos que de allí se desenvuelven, la gestión de políticas públicas no puede desentenderse de esto. Si queremos que las mujeres también tengamos posibilidades de ser referentes políticas para participar de los espacios de discusión es necesario tener resuelto ciertos asuntos cotidianos domésticos.

Sin embargo, resta preguntarnos por un lado, sobre la efectiva implementación de dicho órgano, y por otro lado quiénes son los miembros definidos para participar.

A su vez, se aboga por políticas que incluyan mecanismos de participación inclusivos, pero en la realidad se terminan centrado demasiado en la dimensión económica, dejando de lado el punto de vista político (Canal, 2010, p. 43). Si bien la ley que determina el SSC aporta no solo en términos económicos, sino que legitima los

trabajos alternativos que se generan en los procesos organizativos, dista de una inclusión total integral, primero porque no todas las políticas incluyen en la toma de decisión y posterior gestión a quienes afecta en sí (mujeres y disidencias, en este caso puntual) sino que también solo participan actores del Estado de algunos ámbitos. No es solo una cuestión de aporte económico, sino que debería afectar a todos los ámbitos públicos; la definición de políticas públicas y su consiguiente accionar debería concernir a actores de ámbitos culturales, educativos, no solo económicos.

A su vez, es transversal, es decir, de las distintas jurisdicciones a nivel estatal. El SSC es una disposición nacional que debiera tener incorporada una lectura local según el nivel que alcance.

A modo de cierre...

Sostenemos que, el desafío también radica en incluir estos discursos, luchas y procesos emergentes para constituir un Estado que supere la lógica capitalista, colonial y patriarcal, para acompañar la constitución de estos sujetxs como políticxs. Frente a procesos comunitarios, el Estado no puede aparentar un rol neutral, ni continuar reproduciéndose independiente a todas estas demandas. Es por esto que, las mujeres y disidencias no son meras beneficiarias, sino sujetos protagónicos en la resignificación de la política social durante su gestión. De esta forma las otras irrumpen con sus propias significaciones, modalidades y sentidos (Echevarri, 2017). Quienes acceden al Programa Potenciar Trabajo suelen estar vinculadas a organizaciones nucleadas dentro de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE).

Referencias bibliográficas

- Ase, I. (2010). Algunas reflexiones en torno al “retorno del estado”. Un nuevo estado para más Democracia. En La Serna, C., Ase, I. y Peón, C. (comp). *Frente a la crisis, ¿Qué hacer con el estado?* pp. 107 al 129 Córdoba, IIFAP SAA.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado*. Cursos en el Collège de France Barcelona. Editorial Anagrama.
- Canal, R. (2010). *Inclusión Social y Democracia Participativa. De la discusión conceptual a la acción local*. Barcelona, Bellaterra.
- Echavarrí, L. (2017). *Estado, Nuevos Sujetxs de Derechos y Contextos: ¿Qué transformaciones en el decir y fabricar de las políticas públicas? Estudio en base a una selección de experiencias en el campo de la política pública de Niñez, Nueva Economía Social y avance de los Derechos de las Mujeres*. (Doctorado en Administración y Política Pública). Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales. Córdoba, Argentina
- Federici, S. (2004). *Caliban y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación primitiva*. Madrid, Traficantes de sueños.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R. y Jarque, M. (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. *Transformación Estado Democrático*. 7(50):102–31
- Fraser, N. (1993). Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. En Revista *Debate Feminista* (pp. 23-58). Disponible en: <https://significanteotro.files.wordpress.com/2018/05/nncy-fraser.pdf>
- MacKinnon, C. (s/f). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/mackinnon-hacia-una-teoria-feminista-del-estado.pdf>
- Portantiero, J. C. (1989). *La múltiple transformación del Estado latinoamericano*. Nueva Sociedad.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas. En *Revista Antípoda*. N° 10.
- Oliva, A. (2015). *Trabajo social y lucha de clases: análisis histórico de las modalidades de intervención en Argentina*. La Plata. Dynamis.
- Marro, K. (2011). Capítulo IV La organización de los trabajadores

desocupados y el enfrentamiento de la cuestión social: ¿Un componente de contrainsurgencia en la política social argentina? En Mallardi, M. Madrid, L. Oliva, A. *Cuestión social, reproducción de la fuerza de trabajo y políticas de asistencia*. Pp. 77 a 106. Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Vaggione, J. M. (2008). El barrio y sus mujeres. La cotidianeidad en los movimientos piqueteros de Córdoba. *Anuario X del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

Otros documentos

Ley Nacional N° 27.345 Emergencia Pública, 2019. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27345-269491/texto>

La Tinta (21 de octubre de 2021). *Somos esenciales, un reclamo que se hizo escuchar*. Disponible en: <https://latinta.com.ar/2021/10/somos-esenciales-un-reclamo-que-se-hizo-escuchar/>

ACERCA DE LES AUTORES

Iván Ase

Médico. Magíster en Administración Pública. Docente e Investigador del IIFAP/FCS/UNC. Director Alternativo de la Maestría en Administración Pública del IIFAP/FCS/UNC. Profesor Adjunto (a cargo) de Teoría de la Administración Pública I y II y del Seminario I de Administración Pública en la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNRC. Ha llevado adelante investigaciones y publicado artículos sobre las temáticas: administración y gestión pública, políticas de salud y enfoque de DDHH.

María Angélica Bella

Licenciada en Comunicación Social por la Facultad de Ciencias de la Comunicación (UNC), Magister en Comunicación y Cultura Contemporánea y Doctoranda en Estudios de Género, ambas por el Centro de Estudios Avanzados (FCS-UNC). Es miembro del Proyecto de Investigación "Emociones, temporalidades, imágenes: hacia una crítica de la sensibilidad neoliberal" (CIFYH, FFyH, UNC). También

integra el Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos de Córdoba. Su tema principal de investigación se vincula a las configuraciones de sentido sobre salud/padecimiento mental en los medios de comunicación y actualmente se encuentra incursionando en la articulación entre salud/padecimiento mental y afectos.

Natalia Bianchini

Licenciada en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Residente de salud de 2º año del Hospital General de Agudos “José María Penna” (CABA). Maestranda en Desarrollo Urbano y Territorial de la Universidad de Nacional de Quilmes.

Jacinta Burijovich

Licenciada en Psicología. Mgter. en Administración Pública (FCS-UNC). Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales UNC. Docente - investigadora del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP-FCS-UNC). Integrante del Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos de Córdoba. Exjefa de Sección de Investigación Sanitaria y Epidemiológica del Hospital Neuropsiquiátrico, Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba. Excoordinadora del Observatorio de Derechos Humanos de la UNC. Exdocente de la licenciatura en Ciencia Política de la UNRC. Especialista en Psicología Sanitaria. Docente de posgrados de universidades públicas. Consultora de organismos internacionales. Evaluadora de programas nacionales.

María Eugenia Chacarelli

Licenciada en Trabajo Social, Especialista en Gerontología Comunitaria e Institucional, Cursó la Maestría en Administración Pública-UNC. Docente e Investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Autora y coautora de diversos artículos y capítulos de libros relacionados al campo de la gestión social y la gerontología. Se desempeña como Jefa de Área en la Secretaría de Políticas para Personas Mayores del Ministerio de Desarrollo Social de Córdoba.

Romina Cristini

Magíster en Administración Pública; Doctora en Administración y Política Pública por el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Docente e investigadora de la FCS-UNC. Coordinadora Académica de la Especialización en Administración Pública Provincial y Municipal (IIFAP-FCS-UNC). Coordinadora de producción de conocimientos y metodologías extensionistas, en el marco de la Secretaría de Extensión de la FCS-UNC.

Ana Julia Crosa

Profesora y Licenciada en Psicología por la Facultad de Psicología (UNC). Actualmente se encuentra finalizando la Especialización en Psicología Clínica en la misma Facultad. Es miembro del Proyecto de Investigación "Emociones, temporalidades, imágenes: hacia una

crítica de la sensibilidad neoliberal” (CIFYH, FFyH, UNC). Escribe poesía e investiga acerca de salud mental y archivos afectivos queer.

María Agustina Diserio

Licenciada en Psicología (UNC). Participante del equipo de investigación “Sujetxs, derechos y políticas: transformaciones estatales e interseccionalidad. Un análisis de la política pública provincial en salud mental, género, NNA y de la economía popular”. Ayudante de la cátedra de Psicología Sanitaria (Facultad de Psicología, UNC). Asesora para el acompañamiento del Plan de acciones para prevenir, atender y erradicar las violencias de género en el equipo de la Prosecretaría de género, diversidad y feminismos de la Facultad de Psicología (UNC).

Leticia Echavarri

Magister en Administración Pública; Doctora en Administración y Política Pública. Docente Investigadora y Coordinadora Académica del Doctorado en Administración y Política Pública del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (IIFAP-FCS-UNC). Cuenta con investigaciones, publicaciones, y actividades de docencia en grado y posgrado en el campo de la administración y la política pública. Experta en administración y política pública inclusiva, con foco en género. Integrante de CISCOSA –Ciudades Feministas– donde actualmente ejerce la Coordinación Técnica del Proyecto “Somos Territorios: Mujeres y Actores Locales articuladas por espacios libres de violencias” (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas, iniciativa Spotlight).

Amparo Fornés

Licenciada en Psicología (UNC). Integrante del equipo de investigación “Sujetxs, derechos y políticas: transformaciones estatales e interseccionalidad. Un análisis de la política pública provincial en salud mental, género, NNA y de la economía popular” del Instituto de Investigación y Formación en Políticas Públicas (IIFAP-FCS-UNC). Asistente de investigación en “Proyecto Somos territorios. Mujeres y actores locales articuladas por espacios libres de violencias” coordinado por Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina (CISCSA). Profesora suplente de Adolescencia en el Mundo Actual en Colegio San Francisco de Asís. Diplomada en Formación de acompañantes comunitarios/as contra la violencia de género (Ministerio de la Mujer de Córdoba).

Leticia García

Profesora en Geografía (Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de La Pampa) Especialista en Estudios Sociales y Culturales (UNLPam). Profesora Asociada Regular Cátedra Geografía de América Latina. Profesorado y Licenciatura de Geografía (FCHumanas. UNLPam). Profesora Adjunta Interina Geografía Urbana Profesorado y Licenciatura de Geografía (FCHumanas. UNLPam). Dicta el Seminario de Investigación Geográfica IV (con especialidad en Geografía de Género) de la Licenciatura en Geografía. Investigadora Categoría 3 del Programa de Incentivos a docentes-investigadores de Universidades Nacionales. Investigadora en proyectos del Instituto de Geografía y del ICEII, ambos de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNLPAM. Las líneas de extensión, investigación y producción científica se vinculan con Género(s), Feminismos, Territorio, Políticas Públicas, ESI.

Nicolás Giménez Venezia

Investigador del IPSIS FCS/UNC y Docente en la Facultad de Ciencias Sociales/UNC. Doctorando en Administración y Políticas Públicas y Especialista en Administración Pública por el IIFAP-FCS/UNC. Licenciado en Trabajo Social por la UNC. Becario Doctoral de la SeCyT UNC con lugar de trabajo en el IIFAP-FCS/UNC. Integra el equipo de Investigación-Acción con jóvenes “EntreGeneraciones”. Integra el Comité Editorial de la Revista científica Cuadernos de Coyuntura de la FCS/UNC.

Macarena Herrera

Licenciada en Psicología (UNC). Participante de Confluir, “Usuarixs en Acción por el Derecho a la Salud Mental” (2015-2021). Integrante del equipo de investigación “Sujetxs, derechos y políticas: transformaciones estatales e interseccionalidad. Un análisis de la política pública provincial en salud mental, género, NNA y de la economía popular” del Instituto de Investigación y Formación en Políticas Públicas (IIFAP-FCS-UNC). Formación en Derechos Humanos, Diversidad Sexual e Identidad de Género en el contexto del VIH y las ITS, de la UNCUYO.

Agostina Kittler

Licenciada en Psicología (UNC). Participante del equipo de investigación “Sujetxs, derechos y políticas: transformaciones estatales e interseccionalidad. Un análisis de la política pública provincial en salud mental, género, NNA y de la economía popular”

del Instituto de Investigación y Formación en Políticas Públicas (IIFAP-FCS-UNC). Psicóloga en el Equipo Interdisciplinario de la Comisaría de la Familia de Cinco Saltos, Río Negro.

María Catalina Musso

Licenciada en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Técnica territorial en la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Maestranda en Desarrollo Territorial y Urbano de la Universidad Nacional de Quilmes.

Karina Tomatis

Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Río Cuarto y Maestranda en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Adjunta, docente-investigadora, de las Facultades de Ciencias Económicas y de Ciencias Sociales de la UNC. Coordinadora del Programa de extensión Economías, trabajo y prácticas asociativas de la FCS de la UNC. Con investigaciones y publicaciones en el estudio las políticas públicas orientadas hacia el trabajo en el sector de la economía social y popular en Argentina.

Solana María Yoma

Licenciada y Doctora en Psicología (Facultad de Psicología, UNC). Profesora asistente de la cátedra Psicología Sanitaria en la Facultad de Psicología (UNC). Becaria post-doctoral del CONICET

en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP, Facultad de Ciencias Sociales, UNC). Diplomada en Organizaciones de la Sociedad Civil (FLACSO, Argentina). Integrante del Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos de Córdoba. Consejera titular del Consejo Consultivo Honorario en Salud Mental y Adicciones de la Ley Nacional N° 26.657, período 2019-2023. Coordinadora de Radio Lxs Inestables.

ISBN 978-950-33-1727-3



9 789503 317273