



**Facultad de Ciencias Sociales**  
Universidad Nacional de Córdoba



Tesis de Doctorado

**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.*

**Doctoranda:** Mgter. Leticia Echavarri

**Director:** Prof. Carlos La Serna

Doctorado en Administración y Política Pública

- 2018 -



*A Chiara, Zoe y Teo, y la infinita sabiduría demostrada  
hacia mi rol de madre.*

*A Nicolás, y su paciencia en este proceso.*

*A Catalina y Trini, mis abuelas.*

*A Olga y Ricardo, quienes aún no compartiendo mi visión de  
mundo, han apoyado que vaya en pos de ella.*

*A familia y amigxs que estuvieron presentes, dando empuje,  
soporte en cuidado de niñxs, aguante de las ausencias, aquellxs de toda la  
vida y lxs nuevxs (Martín, Ele, Maitena, Iñaki, Pilar, Magui, Leticia, Beti,  
Vero, Marce, Mari, Nati, Vero, Ursula, Cari, Gabi, Laura, Vale, Romi.)*

*A todxs mis compañerxs de trabajo que acompañaron, desde  
el IIFAP, así como grupos y colectivos de investigación que transité (María  
Inés, Silvana, Jaschelle, Ana, Javier, Katy, Darío, Belu).*

*A Carlos La Serna, por su tarea de dirección.*

*Al IIFAP y en especial al Doctorado en Administración y  
Política Pública, por el apoyo institucional brindado*

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	7
<b>Capítulo I HERRAMIENTAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS</b> .....	14
A. Primer Apartado: Perspectiva Conceptual .....	16
B. Segundo Apartado: Abordaje Metodológico .....	30
<b>Capítulo II ¿QUÉ NÚCLEOS DE SIGNIFICACIÓN EN DISPUTA EN LA POLÍTICA PÚBLICA?</b>	
Niñez, Nueva Economía Social, Avance de los Derechos de las Mujeres .....	39
A. Primer Apartado:	
Significaciones en Disputa I: NNA como sujetos de derechos y de políticas .....	40
Primer núcleo de significaciones: El instituido de la situación irregular .....	40
Segundo núcleo de significaciones: El instituyente de la protección integral .....	43
Tercer núcleo de significaciones: De la Insignificancia y el retorno de lxs “menores” como problema .....	47
Cuarto núcleo de significaciones: Protagonismo Infantil .....	47
B. Segundo Apartado:	
Significaciones en Disputa II: Nueva Economía Social .....	50
Primer núcleo de significaciones: Lo instituido. Vieja economía social reformista .....	52
Segundo núcleo de significaciones: NES, en clave instituyente. <i>Otra Economía, Otro Estado</i> .....	55
Tercer núcleo de significaciones: NES, en clave de regulación. Política estatal, emprendedurismo e Insignificancia Neoliberal .....	58
Cuarto núcleo de significaciones: Otra Economía, solo posible sin estado .....	59
C. Tercer Apartado:	
Significaciones en Disputa III: El avance de los Derechos de las Mujeres .....	61
Primer núcleo de significaciones: Mujeres como objeto de intervención: los cuerpos de reproducción de la comunidad política imaginada .....	61
Segundo núcleo de significaciones: Mujeres sujetos de derechos y de políticas .....	63
Tercer núcleo de significaciones: Ideología de género e Insignificancia Neoliberal .....	67
Cuarto núcleo de significaciones: La emergencia de la lógica magmática: implosionar binomios .....	68
D. Cuarto Apartado:	
Esquema Analítico Emergente: .....	70
Primer núcleo de significaciones: Política pública y normalización .....	70
Segundo núcleo de significaciones: De reconocimiento de derechos humanos .....	75
Tercer núcleo de significaciones: De la insignificancia neoliberal .....	82
Cuarto núcleo de significaciones: De intersticios magmáticos por fuera del decir y fabricar estatal .....	84

<b>Capítulo III DECIR Y FABRICAR ESTATAL DE RECONOCIMIENTO</b>	
Niñxs sujetos de derechos y de políticas .....	87
A. Primer Apartado: Arquitectura estatal y reconocimiento de derechos .....	89
B. Segundo Apartado: La perspectiva de lxs actorxs .....	95
I. Resignificar(se) la SENAF .....	95
II. Dos experiencias fallidas .....	106
C. Tercer Apartado: ¿Servicios locales de promoción y protección de derechos? Breve reseña acerca del Municipio de Villa María .....	117
<b>Capítulo IV DECIR Y FABRICAR ESTATAL DE RECONOCIMIENTO</b>	
Trabajadorxs de la NES, sujetos de derechos y de políticas .....	121
A. Primer Apartado: Arquitectura estatal y reconocimiento de derechos .....	123
Un instituyente desde abajo. Construir nuevos soportes para retornar al nosotros: Programa Manos a la Obra .....	123
B. Segundo Apartado: La perspectiva de lxs actorxs .....	135
I. Re significar lo asistencial de la política social municipal: Los inicios de la Dirección de Economía Social Municipal .....	135
II. La insignificancia sin disputa: Las reconfiguraciones a partir de la nueva gestión .....	141
C. Tercer Apartado: Municipio de Villa María: ¿Política de NES? .....	149
<b>Capítulo V DECIR Y FABRICAR ESTATAL DE RECONOCIMIENTO</b>	
Mujeres sujetos de derechos y de políticas .....	152
A. Primer Apartado: Arquitectura estatal y reconocimiento de derechos .....	153
El selectivo proceso en el avance de derechos de las mujeres .....	153
El derecho de las mujeres a una vida libre de violencias: Ley Nacional 26.845 .....	157
Restringido marco de reconocimiento de derechos en la provincia de Córdoba .....	160
B. Segundo Apartado: La perspectiva de lxs actorxs .....	167
La Dirección de Violencia de la Provincia de Córdoba .....	167
C. Tercer Apartado: Municipio de Villa María y Derechos de las Mujeres .....	184
<b>Reflexiones de Cierre</b> .....	187
<b>Bibliografía</b> .....	208
<b>Legislaciones utilizadas</b> .....	217
<b>Anexo</b> .....	218

# **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, se inscribe en el Paradigma Interpretativo Comprensivo de abordaje, bajo metodologías cualitativas, con especial énfasis en la tradición de la Teoría Fundamentada (Strauss y Corbin, 2002; Glasser y Strauss, 1967). El mismo, implica un intento de dar luz a los procesos de transformación estatal, fruto de los nuevos contextos y la emergencia de nuevos sujetos incorporados en términos de derechos, a partir del análisis de la política pública.

A tales fines, optamos por una perspectiva del Estado y la política pública que se guía por lo *imaginario/ficcional* (Castoriadis, 1985; Abrams, 1977; Tausig, 2005; Bourdieu, 2014). Recurrimos además, entre otras, a las categorías teóricas de *selectividad estratégica* y *comunidad política imaginada* (Jessop, 2002, 2009; Anderson, 1993). Igualmente, la de *significaciones sociales imaginarias*, que son, encarnan y se sostienen en instituciones, a la lógica de la operatoria de su decir *-legein-* y fabricar *-teuckhein-*, y el constante proceso de auto alteración entre lo *instituido* y lo *instituyente*, lo *político* y la *política* (Castoriadis, 1985). El abordaje propuesto, supone centralmente reflexionar sobre una de las dimensiones analíticas de la política pública, tal es el entramado de significaciones sociales que la subyacen.

Partimos de considerar que desde su constitución, y en la constante búsqueda establecida de coincidencia entre fronteras estatales y nacionales, el Estado Nación alentó (en mayor o menor grado) la purificación de sus elementos concebidos heterogéneos. Vía un conjunto de políticas públicas, fundamentadas en presupuestos ontológicos y epistemológicos positivistas, de corte fuertemente racista, alentó una lógica jerárquica, pretendidamente objetiva y neutral, desde la cual se desplegó una pretensión (siempre pretensión) de homogeneizar la población en el territorio, lo que supuso la configuración del binomio Nosotros/Otro.

Esto es, un “Nosotros Nacional” definido a partir de un conjunto de atributos portados por sujetos categorizados como los guardianes de la reproducción material y simbólica, pasibles de ser pensados y narrados legítimamente en la “comunidad política imaginada”. Al tiempo, una porción de miembros, el “Otro”, sobre los que se intervendrá por considerarse carecen de habilidades y cualidades requeridas para habitarla.

A pesar de los múltiples dispositivos disciplinarios y normalizadores que le fueron impuestos, este “Otro” entablará desde siempre resistencias, construyendo nuevas narrativas y procesos de reconocimiento a una multiplicidad de mundos posibles (Fraser, 1985, 2015). Interesan aquí, especialmente, el conjunto de luchas y avances producidos en prácticas y elaboraciones teóricas alternativas -impulsadas centralmente por los Nuevos Movimientos Sociales- (Touraine, 2000; Melucci, 2002; Offe, 1992), que cristalizarán en una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, ordenamientos nacionales, provinciales y municipales y políticas públicas. Entre estos nuevos sujetos emergentes, pueden mencionarse, y solo a modo de ejemplo, los de de Niñez (NNA), mujeres y LGTTIBQ<sup>1</sup>, salud mental, personas con discapacidad (PCD) y trabajadores/as insertos en la denominada Nueva Economía Social (NES).

---

<sup>1</sup> La sigla refiere a: lésbico, gay, bisexual, travesti, transgénero, transexual, intersexual y queer.

De esta manera, aquellos situados como “objeto de intervención” irrumpen en la arena estatal en términos de “sujetos de derechos y políticas”, e 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. Bajo lo expuesto, un conjunto de interrogantes nos orientan. Los mismos refieren a:

*¿Qué transformaciones y cuáles resistencias se ponen en movimiento ante la irrupción de la diversidad del Otro, ahora erigido en sujeto de derechos y de políticas, en el decir y fabricar estatal? ¿Es que la política estatal tradicional, instrumento de dominación/supresión/clausura del Otro, 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 disputando estas políticas? ¿Se trata de procesos singulares de cada área o puede hablarse de un nuevo modo de decir y fabricar que atraviesa al conjunto de la política pública?*

Cabe destacar aquí, que la noción de instituido se desliga de su asimilación a normativa sancionada y vigente, y/o de la presencia de políticas estatales en un tiempo y territorio determinado. Esto es, la sanción de un cuerpo normativo, o la puesta en marcha de una política, programa o acción estatal no necesariamente confiere status de instituido, al remitir esta noción a la heteronomía, repetición inveterada, de aceptación naturalizada e inamovible del conjunto de reglas sociales que delimitan los principios de división y jerarquización de mundo (Castoriadis, 1985).

Bajo los interrogantes y abordaje conceptual expresado el objetivo del proyecto pretende contribuir en la comprensión de las transformaciones en el decir y fabricar de la política pública orientada a nuevos sujetos de derechos, de manera específica en los campos de Niñez (en adelante NNA), avance de los Derechos de las Mujeres y Nueva Economía Social (en adelante NES).

Efectuamos aquí dos precisiones. Una primera, referida al uso de “avance de los derechos de las mujeres”. Si bien, y tal como plantea Judith Butler (2014) hace una o dos décadas, la discriminación de género se aplicaba directamente a las mujeres, esto ya no sirve como marco exclusivo para entender su utilización contemporánea. Desde la década de los 90, género remite a una combinación que engloba al transgénero, la transexualidad, la intersexualidad y a sus complejas relaciones con las teorías feministas y queer, cuyas elaboraciones exceden ampliamente los interrogantes, objetivos y marcos conceptuales de nuestro trabajo. No obstante, la discriminación de las mujeres continúa, siendo crucial reconocer esta dimensión. En este sentido, se enmarca la terminología por la cual se opta.

La segunda, remite al uso de la denominación Nueva Economía Social (NES) adoptada. Tal como surge en el transcurso del trabajo, los procesos y prácticas que pretendemos abordar adquieren múltiples significaciones y denominaciones. En tal sentido, el término adoptado tiene por fin el logro de una uniformidad en la denominación. 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.



En cuanto al supuesto que nos orienta parte de considerar que el escenario del decir y fabricar de estas emergentes políticas públicas se encuentra actualmente inmerso en disputas por modos diferenciales de significar a las mismas. Se trata de dinámicas entabladas de convivencia y enfrentamiento entre, por un lado, los tradicionales enfoques y mecanismos de asimilación, de normalización del Otro, y, por otro, los nuevos modos de decir y fabricar en la diversidad, en el reconocimiento en términos de sujetos de derechos humanos, que intentan ensayar (con mayor o menor grado de éxito) vías de escape tanto de lógicas fuertemente estatistas y normalizadoras, como de aquellas del vaciamiento y devastación de sentidos, propios de lo que Castoriadis (1997) denomina el avance de la insignificancia.

Un segundo supuesto, de mayor amplitud, y que en cierto modo excede al presente trabajo, refiere a que las transformaciones en marcha ponen en tensión la modalidad de concebir al conjunto de la política pública, en áreas tales como el trabajo, la educación, la salud, y aún en los terrenos de la política económica. Así, es un imperativo incito a la diversidad que sugieren las políticas y exigen los colectivos sociales, que su decir y hacer se vuelva transversal a la política estatal en su conjunto.

### ***Marco de referencia I: principales antecedentes que nutren y hacen posible el trabajo***

El planteamiento, desarrollo y resultados alcanzados por el presente trabajo, se encuentran fuertemente enraizados en procesos colectivos y colaborativos de trabajo. En tal sentido, cabe reconocer el accionar iniciado en 2001 bajo la dirección del Profesor Carlos La Serna, en el Área Políticas Sociales del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, actualmente Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Es dable señalar aquí, de modo específico, dos momentos sustanciales: el primero de ellos, el proceso de trabajo investigativo y de extensión efectuado en torno a la Nueva Economía Social. El segundo, la adscripción al colectivo de trabajo “*Estado, política pública y acción colectiva*”, desde el cual se desarrollarán un conjunto de proyectos, tales: “Subjetividades y Política Pública – Continuidades y transformaciones en el período 2001/2011” y “La Transformación del Estado Nación, El caso Argentino en el período 2001 – 2011”. Es al interior de éstos, que serán construidos espacios grupales de reflexión y discusión en torno a autores/as y dimensiones de análisis, los que nutrirán parte sustancial de este trabajo.

Asimismo, poner de relieve el tránsito efectuado bajo la dirección de María Inés Laje por el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho UNC (1998), donde, en el marco de un equipo de trabajo interdisciplinario, se incorporaron importantes herramientas metodológicas, como también desarrollos conceptuales provenientes del campo de las políticas de Niñez. Destacar también, el trayecto realizado en el marco de la ONG feminista CISCSA, Red Mujer y Hábitat América Latina, con la orientación de Ana Falú, que posibilitó incorporar una perspectiva conceptual y de trabajo en lo que refiere a la política pública y el avance de los derechos de las mujeres.

### ***Marco de referencia II: la estructura de presentación***

La opción metodológica de la cual parte el trabajo, presume valerse de un conjunto de herramientas (teóricas y metodológicas) cuyos usos no poseen instructivos, modelos o fórmulas, sino que responden más bien a las necesidades y elecciones que va pautando y orientando la

práctica investigativa, bajo sustentos teóricos políticos, culturales y sociales. Se trata pues, de una construcción teórica subjetiva, situada y socio históricamente producida.

Por su parte, el énfasis del mismo en la tradición de la Teoría Fundamentada, establece como central la fundamentación de conceptos en los datos, basada en una interacción constante entre dato, teoría e investigador/a. Se trata de un proceso investigativo el cual acontece simultáneamente. Partes diferentes que comienzan en momentos diversos y terminan de manera asincrónica, siguiendo un movimiento circular, de avances y retrocesos entre la empiria y la teoría. Lo expuesto, dista mucho de encontrarse en consonancia con una lógica secuencial, de etapas diferenciadas, de progresividad escalonada en temas y conceptos, tal cual son los requerimientos y consensos a los marcos de referencia instituidos en torno a la escritura y presentación de resultados.

Goffman (2006, p 1 -22) plantea que estos marcos pautan entre otras cuestiones que *“(...) nada de lo que viene antes depende de algo que vendrá después y es de esperar que los términos desarrollados en un momento determinado se usen realmente para algo que aparece más tarde.”* Y en este sentido, quien escribe bajo la perspectiva metodológica expresada, esgrime como queja que esta presentación lineal *“construye lo que es, en realidad, una cuestión circular, que requiere idealmente la introducción simultánea de los términos”*. Y lo que suele suceder de hecho, es que una vez introducido un término, lo que ocurre cuando en el proceso investigativo se necesita por primera vez: *“(...) comienza a tener excesivo peso, no sólo al aplicarlo a lo que viene detrás, sino también al volver a aplicar en cada capítulo aquello que ya se ha aplicado. Así pues, cada sección sucesiva del estudio se hace más farragosa, hasta que apenas puede darse un paso por no poder desembarazarse de todo lo que se va arrastrando”*.

En consonancia con lo anterior, resaltamos que el modo que adquiere la estructura del trabajo, de ninguna manera refleja el curso por el cual ha sido construido el proceso investigativo que da soporte al mismo. Se ha intentado privilegiar entonces, la necesidad de contar con un marco de referencia claro para los lectores.

Otra cuestión a tener en cuenta, es el hecho que desde la perspectiva en la que nos posicionamos, el lenguaje no existe más que como institución, creación del colectivo humano, insertándose por ende en el constante proceso de auto alteración entre lo instituido y lo instituyente de nuestras sociedades (Castoriadis, 1985). Bajo dicha referencia, consideramos que actualmente tienen prevalencia los modos dicotómicos tradicionales instituidos del decir y hacer sobre las sexualidades y los cuerpos, aunque no es menos cierto que esta densidad significativa se ve interpelada y tensionada por procesos instituyentes que remiten a la multiplicidad, cuestión ésta que tiene expresión en las estructuras adquiridas y uso del lenguaje.

En tal sentido, ponemos de relieve que a la fecha no existen aún acuerdos instituidos sobre cómo nombrar la diversidad emergente. La opción que tomamos en el presente trabajo es utilizar la letra “x” en los diferentes títulos, usando el modo ensídico, dicotómico aun imperante (las/los) para su desarrollo.

Asimismo, y en el marco de estas reflexiones, expresar que se opta por un estilo impersonal de escritura, por ser el instituido en la Academia. Aunque queremos poner en evidencia en esta introducción, que es a partir de este lenguaje que se revela la razón, en donde bajo combinaciones

efectuadas entre elementos tomados del lenguaje común y elementos extraños al sistema, va impregnando sus manifestaciones de una retórica de impersonalidad y de neutralidad, lo cual constituye al enunciante -la Academia- en un sujeto universal, impersonal y objetivo. Esto, de modo análogo al lenguaje estatal y del derecho. Es bajo este marco de referencia, que la misma se erige en productora y fuerza de poder legitimadora de significaciones sociales instituidas/instituyentes, al tiempo que las pone en circulación y difunde.

Con las anteriores consideraciones, y a fines expositivos, se ha optado por la siguiente estructura organizativa:

El **Capítulo I**, desarrolla las herramientas por las cuales fue establecido el esfuerzo de reflexión investigativa en torno al Estado y la política pública como objeto de indagación. Los aspectos que se reseñan en el mismo, constituyen los más significativos que construyeron nuestra perspectiva de abordaje, elección y toma de posición basada en presupuestos que no se entienden sino políticos y subjetivos. A su vez, el Capítulo se compone de dos partes: la primera desarrolla la red conceptual sensibilizadora, que orientó el conjunto del proceso investigativo, y que fue reconfigurándose a partir del progreso efectuado en el análisis de datos; y la segunda parte, que expone el posicionamiento metodológico asumido, así como los procesos y diferentes aspectos que lo han conformado.

El **Capítulo II**, *¿Qué núcleos de significación en disputa en la política estatal?*, establece los modos en que es significado el decir y fabricar estatal que trabajan con estos nuevos sujetos de derechos en las áreas de políticas específicas de análisis. En cada una de las tres secciones que lo componen se despliegan los principales núcleos de significación en disputa al interior de cada una de las políticas objeto de estudio: Niñez, de avance de los Derechos de las Mujeres y Nueva Economía Social.

El final de este Capítulo lo constituye un cuarto apartado, el cual inserta el conjunto de significaciones sociales (instituidas e instituyentes) identificadas en cada una de las áreas de política pública en estudio, a procesos más generales de construcción socio histórico del binomio Nosotros/Otro. Tal como sugiere el marco metodológico que nos orienta, el mismo se nutre en un análisis espiralado, de aspectos teóricos conceptuales y empíricos, tratando de establecer un marco analítico integrativo y ajustado a los casos específicos de análisis.

El **Capítulo III**, *Decir y Fabricar estatal de reconocimiento. Niñxs sujetos de derechos y de políticas*, da inicio al momento de presentación y sistematización del desarrollo del análisis empírico. Este se organiza en tres apartados: el primero delinea la arquitectura estatal y los principios de gestión que proponen las nuevas leyes sancionadas; el segundo, previo análisis del contexto general que atraviesa la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Córdoba, desarrolla el fallido proceso de puesta en marcha del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, y la Comisión Interministerial; y, por último, el tercer apartado, presenta una breve caracterización de las lógicas que adquiere la política de niñez en la ciudad de Villa María.

El **Capítulo IV**, *Decir y Fabricar estatal de reconocimiento. Trabajadorxs de la Nueva Economía Social, sujetos de derechos y de políticas*, también consta de tres apartados: uno primero, que delinea la arquitectura estatal y los principios de gestión que se establecen vía un conjunto de Programas para la Economía Social, centrando el análisis en el Programa Manos a la Obra; y un

segundo apartado, donde se analiza el proceso de creación y desarrollo de la Dirección de Economía Social del Municipio de la Ciudad de Córdoba y sus programas. En el tercer apartado, se efectúa una breve caracterización de las lógicas que adquiere esta política en el Municipio de Villa María.

En relación al **Capítulo V**, *Decir y Fabricar estatal de reconocimiento. Mujeres sujetos de derechos y de políticas*, podemos anticipar que se presenta como aproximación desde una mirada feminista y que, por un lado, recorre las transformaciones institucionales que se vienen planteando en pos del reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en nuestro país, y, por otro, se encuentra dedicado a caracterizar la política pública en este campo en Córdoba, focalizando el análisis en la Dirección de Violencia Familiar. Por último, se presentan algunas cuestiones referidas a la Ciudad de Villa María.

Luego, para la finalización del presente trabajo, se construye **Reflexiones de Cierre**, donde se reúnen las principales conclusiones e interrogantes a los cuales se arriba a partir de la consecución del proyecto investigativo.

# CAPÍTULO I

### **Introducción**

El presente Capítulo, desarrolla un conjunto de herramientas conceptuales y metodológicas sobre las que fue establecido el esfuerzo de reflexión en torno al Estado y la política pública.

Abordar el Estado, tal como plantea Bourdieu (2014), supone “*pensar lo impensable*” (p. 13), al encontrarse el investigador sumergido, impregnado por el objeto mismo que pretende estudiar. Uno de los desafíos en la tarea investigativa, se constituye así, en la necesidad de (intentar) sortear el obstáculo de “*(...) aplicar al Estado, categorías de pensamiento producidas y garantizadas por el Estado*” (Bourdieu, 1993, p. 1), al ser esta producción e imposición de categorías que aplicamos al mundo y al Estado mismo, uno de sus poderes mayores.

El decir y fabricar investigativo, desde su inicio, comporta de esta manera, un proceso de constante reflexión sobre el modo en que el Estado y la política pública, vía la (re)construcción de un cúmulo de significaciones (instituidas/instituyentes), ingresa y se constituye en parte de la vida cotidiana, naturalizándose bajo potentes principios de producción y organización de sentidos, construyendo lo que se clasifica legítimo e ilegítimo en nuestras sociedades.

En este marco, las propias significaciones sobre el objeto de estudio, se encuentran ellas mismas performadas (en parte) por el propio objeto de estudio. O, en sintonía a lo planteado por Castoriadis (1985.a), el decir y fabricar investigativo al momento de indagar las instituciones (entre ellas el Estado), no son sino producto de estas mismas instituciones. Es aquí que se sitúa una posición alerta, asumiendo de manera explícita como posibilidad, el riesgo de trabajar a partir de ideas preconcebidas, “*(...) de aplicar al Estado una idea de Estado (...) ya que nuestras ideas, las estructuras mismas de la conciencia con las que construimos el mundo social y ese objeto concreto que es el Estado, tiene muchas posibilidades de ser producto del Estado.*” (Bourdieu, 2014, p. 13).

Con lo expresado, el trabajo pretende correrse de tradiciones que otorgan al Estado el carácter esencialista, de categoría dada. Evitar, en el campo de lo posible, aquellas perspectivas que, desde la apariencia de pensar el Estado, no hacen más que participar en diferentes grados en su construcción y su existencia, lo cual no puede más que reforzar modos hegemónicos de relaciones (Bourdieu, 1993). Reconocer de esta manera, lo expresado por Abrams (1977) acerca de que “*El estado no es la realidad tras la máscara de la práctica política. Él mismo es la máscara que nos impide ver la práctica política tal como es.*” (p. 98). Así, para el mencionado autor, la existencia del Estado supone un constructo social reificado: “*(...) reificado -como la res publica, la reificación pública, ni más ni menos- y adquiere una identidad manifiestamente simbólica, progresivamente divorciada de la práctica, como responsable ilusorio de la práctica.*” (p. 98).

Con similar sentido, Tausig (2005) aludirá al Estado como fetiche, como ficción, proponiendo retomar el experimento de Abrams (1977), a partir de sustituir la palabra Dios por la de Estado. La tarea estaría orientada así a la comprensión de esta reificación, su construcción histórica, expresando, poniendo en términos de “lo dicho” esta ilusión, esta ficción estatal.

Lo anterior no supone desconocer diversos aportes teóricos, ni descartar de plano nociones conceptuales preliminares referidas al Estado. Se trata, más bien, de partir de conceptos sensibilizadores, provisorios, no determinantes ni apriorísticos. Herramientas teóricas y metodológicas seleccionadas en un inicio, entendiéndolas con potencialidad para aportar al emerger de estos procesos de construcción socio histórico, complejos y particulares, que adquieren diversas configuraciones posibles, imaginadas, conformadas al compás de las disputas de poder instauradas en el seno de nuestras sociedades.

De ahí que, abordar al Estado asume partir de sus políticas, por considerar que las mismas son el lugar propicio de indagación al momento de comprender de un modo más amplio las transformaciones en curso en el accionar estatal y en nuestras sociedades.<sup>2</sup> Esto, en sintonía con Bourdieu (2014) quien sugiere que solo a partir del estudio de las acciones del Estado, es posible “pensar lo impensable”<sup>3</sup>.

Se trata de efectuar una aproximación a la política pública en términos de imaginarios, lo que supone, a su vez, dar cuenta de lo instituido y de lo instituyente, de lo político y la política (Castoriadis, 1985), de lo determinado y lo indeterminado, de lo posible y lo imposible. Elucidar así, el magma de significaciones sociales, que son, encarnan y se sostienen en las instituciones. Teniendo en cuenta para esto, que el conjunto de herramientas teóricas y metodológicas utilizadas a tales fines, emergen de ellas mismas y son parte de la institución (Castoriadis, 2005).

Bajo las anteriores consideraciones, el presente Capítulo se organiza en dos apartados: uno primero desarrolla la red conceptual sensibilizadora de partida; el segundo, expone nuestro posicionamiento y herramientas metodológicas.

---

<sup>2</sup> Esto, tal como fuera tempranamente planteado por Oszlak y O'Donnell, en su clásico trabajo: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” (1976).

<sup>3</sup> Cuestión ésta, cabe resaltar, que es sugerida ya por Abrams. (1977).

### **1. Estado imaginado / Estado ficción**

Intentar, bajo el registro de lo imaginario, una elucidación de los modos bajo los cuales la comunidad política imaginada va (re)creando la política estatal en torno a los sujetos que lo habitan y reproducen de manera legítima, supone un acercamiento siempre oblicuo al complejo proceso, inacabado e indeterminado, en el que las sociedades se auto instituyen, se auto alteran en movimiento constante, a aquello que opera como esquema organizador y organizado, condicionando toda representación ulterior.

Del imaginario instituido estatal, del cual ni la realidad, ni la racionalidad, ni las leyes del simbolismo pueden dar cuenta (otra cosa es si esa creación no puede “violar” las leyes de lo real, de lo racional y de lo simbólico), no necesita para existir ser explicitado en los conceptos o las representaciones, actuando en la práctica y el hacer de la sociedad considerada como sentido organizador del comportamiento humano y de las relaciones sociales independientemente de su existencia “para la conciencia” de esta sociedad (Castoriadis, 1985).

Imaginario estatal, que deviene en un cúmulo de significaciones sociales instituidas, construcción histórica y social de instituciones y símbolos, que repetida de manera continua, reforzará una existencia naturalizada, reificada de Estado, máscara que oculta su proceso de construcción ficcional (Abrams, 1977; Taussig, 2005).

Dimensión ésta de lo instituido, que remite a lo político (y en el tema específico que nos ocupa), al modo en que se administra estatalmente la heteronomía, que no es sino una repetición inveterada, de aceptación del conjunto de reglas sociales, de los principios de división y jerarquización de mundo en términos naturales e inamovibles, de lo normalizado.

Teniendo presente además, que si bien la sociedad es “*siempre ya instituida*”, es al mismo tiempo auto-creación, obra del imaginario radical como instituyente (Castoriadis, 2008, p. 88). Esto es, potencia de surgimiento de lo no previsto, de apertura a la multiplicidad de renovadas construcciones sociales, de significaciones que irrumpiendo lo cotidiano lo reconfiguran.

Dicha dimensión instituyente posibilita dar cuenta que aquello que se creía natural, dado, estable, normal, no es sino construcción contingente histórica y social. Es aquí, donde se sitúa la política, como propuesta imaginativa, como posibilidad de emergencia de una multiplicidad de nuevos mundos posibles, actividad colectiva y lúcida que apunta a la re-institución de la sociedad.

Es desde esta noción de la política, que los sujetos se afirman en la contingencia, ya que solo a partir de la misma es donde puede determinarse cursos autónomos de vida, y percibir la creación histórica y social de las instituciones. Política que opera como movimiento de auto institución, de búsqueda colectiva de las mejores formas de la vida en común, aspecto éste último que se conecta a la reflexividad institucional como proceso histórico, el cual a partir de una doble hermenéutica:



*“(…) denota la institucionalización de una actitud de indagación y cálculo frente a las condiciones generalizadas de reproducción sistémica; tanto acicatea cuando refleja una declinación de las maneras tradicionales de hacer las cosas. Además se asocia a la dimensión del poder (entendida como una capacidad transformativa)” (Giddens, 1993, p. 5 y 6)*

En el marco de esta preliminar definición, se trata de abordar al Estado a partir de su política pública, al considerar a la misma como el lugar propicio de indagación,<sup>4</sup> pues solo a partir del estudio de las mismas, se torna posible “pensar lo impensable”, escapar (al menos parcialmente) del Estado como instituido, como ilusión ficcional:

*“(…) para poder hacer una crítica radical a esta adhesión al ser del Estado que está grabada en nuestras estructuras mentales, podemos sustituir al Estado en los actos que podemos llamar las acciones de “Estado” – entrecomillado Estado -, es decir, en acciones políticas con pretensión de efecto en el mundo social.” (Bourdieu, 2014, p. 16)*

Acercarnos así al Estado en términos de imaginario, el cual deviene en significaciones sociales instituidas, construcción histórica y social, que al ser repetidas de manera inveterada, continua, refuerza su existencia, que no es sino ficcional (Abrams, 1977; Taussig, 2005; Bourdieu, 2014; Castoriadis, 1985); o en su caso, la posibilidad de escapar de este fetichismo instaurado, a partir de procesos de reflexividad institucional y autonomía (Giddens, 1993; Castoriadis, 1985).

Tal como lo expresáramos, nuestro foco de análisis se centra en la política pública, a partir de aproximarse al magma de significaciones sociales imaginarias, que son, encarnan y se sostienen en las instituciones<sup>5</sup>, teniendo para esto siempre presente que los recursos que poseemos para pensarlas, reflexionarlas, inspeccionarlas, “son ellos mismos parte de la institución.”<sup>6</sup> (Castoriadis, 1985).

## **2. Comunidad política imaginada y construcción del binomio Nosotros/Otro**

Otro de los elementos que construye nuestra red conceptual es aquella noción desarrollada por Anderson (1993), quien alude a la nación como “una comunidad política imaginada como

---

<sup>4</sup> Se parte así, como fuera expresado de la ya clásica premisa expresada de Oszlak y O’Donnell (1976), acerca que el estudio de políticas estatales supone un modo promisorio de contribuir al conocimiento del Estado latinoamericano. Remitimos asimismo aquí al apartado de Introducción.

<sup>5</sup> Las mismas son definidas como: “Red simbólica, socialmente sancionada en la que se combinan, en proporción y relación variable un componente funcional y uno imaginario.” (Castoriadis, 1985, p. 211)

<sup>6</sup> “La institución primera de la sociedad es el hecho de que la sociedad se crea a sí misma como sociedad, y se crea cada vez otorgándose instituciones animadas por significaciones sociales específicas de la sociedad considerada. Esta institución primera se articula y se instrumenta a través de instituciones segundas, secundarias, las cuales pueden dividirse en dos categorías: unas que son, de un modo abstracto, en su forma, transhistóricas. A modo de ejemplo, el lenguaje, en donde sí bien cada lengua es diferente no hay sociedad sin lenguaje; el individuo, el que es concretamente diferente en cada sociedad, pero no hay sociedad que no instituya un tipo cualquiera de individuo; la familia, en donde organizaciones y contenidos son diferentes, pero no existen sociedades que no aseguren la reproducción y la socialización de la generación siguiente, cualquiera sea su forma (las fábricas de lactantes en el *Brave New World* de Huxley son familias en este sentido). En cuanto a las instituciones segundas, son específicas de sociedades dadas y tienen en ellas un rol absolutamente central, en el sentido de que lo que es de vital importancia para la institución de la sociedad considerada, es decir, sus significaciones imaginarias sociales, está esencialmente sostenido por estas instituciones específicas”. (Castoriadis, 1985, pp. 105-121).

*inherentemente limitada y soberana*" (p. 23), imagen compartida de sí misma, que se constituye en un conjunto de sujetos definibles y definidos, núcleo de lo que para una sociedad será posible al interior de sus fronteras elásticas y finitas, que mantienen una distinción hacia el afuera, con otras naciones<sup>7</sup>. Se trata de una comunidad fraterna, ni verdadera ni falsa, ya que en esta configuración estos términos no tienen existencia.

Es imaginada "(...) porque aun los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión." (Anderson, 1993, p. 23). Y es soberana, ya que se trata la nación de un concepto que se imagina bajo la Ilustración y la Revolución, en oposición a una jerarquía divinamente ordenada, libre del reinado de Dios y de la Iglesia, que en su forma occidental hegemónica es la católica, apostólica romana.

La comunidad política imaginada de Anderson (1993), supone así una línea distintiva construida hacia el afuera, que podría traducirse entre el Nosotros, habitantes de la nación como comunidad política imaginada, y el Otro, excluido de la misma, constituido por las otras naciones.

Sin embargo, desde la perspectiva de análisis propuesta, la imagen imaginada y compartida de quienes habitan esta comunidad política no es unívoca, sino más bien, multiplicidad de imágenes. Y en este sentido, la línea de distinción que analizamos al momento de comprender su constitución no remite al afuera, a las otras naciones (tal la referida por Anderson), sino más bien, a aquella que se produce al interior y desde el propio Estado Nación, en su búsqueda de coincidencia de fronteras estatales y nacionales.

Se trata así, de establecer las líneas que demarcan y distinguen al interior del propio territorio nacional quiénes son miembros legítimos de ser pensados, narrados, de habitarla y reproducirla, y quiénes no, cuestión ésta que refiere al proceso de construcción del binomio Nosotros/Otro.<sup>8</sup>

Construcción posible de este binomio, al poseer el Estado no solo el monopolio de la fuerza física y coercitiva (como plantea Weber), sino, tal lo expresado por Bourdieu (2014), por su dimensión simbólica, la cual se asocia de modo más general a los procesos de "producción y canonización de las clasificaciones sociales" (p. 14). Esto, a partir de principios de división entendidos legítimos y naturalizados socialmente, desde los cuales (en la materia que nos ocupa) se (re) produce una "identidad social legítima", o en su caso ilegítima.

Y en esta línea, abordar el Estado como ejercicio de "legitimación de lo ilegítimo", de conversión de lo intolerable en tolerable. Esto es, de aquello que si se lo viera directamente y por sí mismo constituiría una dominación inaceptable (Abrams, 1977, p. 94). Es a tales fines, la necesidad de visibilizar el proceso de construcción socio histórico de este Otro ilegítimo.

---

<sup>7</sup> El autor fundamenta la nación en la lengua y la dota de una aureola de pureza y desinterés. Se corre de posturas casi patológicas que adquiere el nacionalismo, en su fundamento de temor y sus afinidades con el racismo. Lo expuesto puede ser objeto de un largo tratamiento y controversia, lo cual excede el objetivo de nuestro trabajo. Remitimos en este sentido a *Capítulo 8: Patriotismo y Racismo* (Anderson, 1993, p. 200).

<sup>8</sup> Cabe aquí la afirmación realizada por Anderson (1993) sobre que el odio, racismo, antisemitismo, "(...) no se manifiestan a través de las fronteras nacionales sino dentro de ellas. En otras palabras, no justifican tanto las guerras extranjeras como la represión y la dominación internas" (p. 211).

Son, por su parte, estas líneas distintivas entre lo legítimo y lo ilegítimo que, traducidas a clasificaciones, categorizaciones (Nosotros/Otro) propias de la configuración del Estado Nación, han sido trabajadas desde diversos espacios teóricos. En este sentido, Butler (2009) sostiene que para producir nación, la cual sirve de fundamento al Estado Nación, éste debe purificarse de su heterogeneidad, encontrándose ligado a la expulsión recurrente de minorías nacionales. El Estado Nación, supone a la nación, expresada en determinada identidad nacional, de la cual el Estado deriva su legitimidad. Lo expuesto, lleva implícito que las categorías no calificadas para “pertenecer a la nación” sean consideradas para habitantes ilegítimos, de vidas abandonadas, que se encuentran, sin embargo, saturadas de poder, y que pueden aún estar saturadas jurídicamente, sin por esto gozar de derechos (Butler, 2009).

Por su parte, Foucault (1996, 1992, 2001, 2002) significa la nación como núcleo activo y constitutivo del Estado, en una relación que no se da horizontalmente con otros grupos, sino que se sitúa a lo largo de un eje vertical Nación Estado. Un Estado Nación que se funda en la soberanía y en el conjunto reticulado de coerciones disciplinarias que asegura la cohesión del cuerpo social. Soberanía y disciplina, ley y normalización, derecho y ciencias, que conforman y son parte, en el marco de un discurso biologizante, de un Nosotros, de quienes ejercerán una defensa de la sociedad de aquel Otro, el cual infiltrándose de modo permanente en el cuerpo social recrea de manera constante un peligro para el patrimonio biológico de la Nación.<sup>9</sup>

Bajo lo dicho, el proceso fundacional del Estado Nación, llevaría insito siempre un movimiento de distinción entre un Nosotros homogéneo y aquel Otro, contruidos a partir del modo de administración y distribución de lo normal y de lo anormal o de lo prohibido (Augé, 1996). Se trata de un proceso de distinción y categorización, que opera al interior de la comunidad política imaginada, dando cuenta de la dimensión simbólica estatal (Bourdieu, 2014). Esto es, de un proceso de discriminación interna, con connotaciones diversas respecto a aquel movimiento de diferenciación establecido con las líneas externas (las otras Naciones).

Este movimiento de distinción, de categorización estatal (Nosotros/Otro), produce, de modo paradójico, que no todos adquieran el derecho a habitar y reproducir legítimamente la comunidad política imaginada. Pero al mismo tiempo, para constituirlo será necesario contar con estos sin derechos, ilegítimos, quienes y al mismo tiempo, en la mayoría de los casos, se encuentran, y tal como Butler (2009) plantea, saturados jurídicamente.

Lo expuesto, remite a esta idea planteada originalmente por Durkheim y llevada por Taussig (2005) al campo estatal, referida al hecho de que:

*“(...) no sólo Dios, sino también el mal, es parte de la noción de lo sagrado (...) según esta formulación existe el más radical antagonismo entre el puro y el impuro sagrado, no obstante, hay una relación cercana entre los dos, que se muestra en el hecho de que el respeto hacia lo puro sagrado no existe sin su cuota de horror, y el miedo hacia lo impuro sagrado no existe sin su cuota de reverencia.”*

---

<sup>9</sup> Cabe aquí mencionar, que refiriendo a la construcción del Estado Nación en Argentina, Oszlak (2006), establecerá como una de las propiedades de estadidad la *capacidad de reproducción simbólica del estado nación*, e ingresa aquí como elemento central la constitución de identidad nacional, desde donde se va a establecer *“quiénes se convertirían en miembros legítimos (y quiénes serían excluidos) del nuevo modo de organización capitalista que se gestaba”* (p. 5).

Esto es, no solo el Nosotros (lo legítimo y puro, lo sagrado) es necesario al momento del proceso de construcción de la comunidad política imaginada, sino que además, es necesario el Otro (lo ilegítimo e impuro, el mal).

Este Otro configurado al interior de las líneas constitutivas de la comunidad política imaginada, aunque múltiple, comparte el ser referenciado en término de inferioridad, de falta, de carencia de condiciones para habitar en ella. Otro, que no solo será tomado como inferior, excluido, cercenado, sino además se constituirá en punto de apoyo de una segunda cristalización imaginaria que le conferirá un conjunto de atributos portadores de una esencia malvada, peligrosa, perversa, que hace justificable todo el conjunto de mecanismos de re adaptación, de penurias, de sufrimiento que se les impone<sup>10</sup> (Castoriadis, 1985).

### **3. El decir y fabricar de la política estatal: lo ensídico y lo magmático**

Es dable afirmar que la línea distintiva que configura quiénes, cómo y bajo qué significaciones conforman en el seno de las políticas estatales el binomio Nosotros/Otro, se construye en permanentes disputas, adquiriendo topografías variables según los procesos de resistencias que se entablen, los diversos hitos históricos que se transitan, las pujas de poder que se desarrollan, tanto dentro como por fuera de la organización estatal.<sup>11</sup>

De modo tradicional, la política pública concebida bajo un imaginario instituido de razón objetiva y neutra -de manera análoga a las disciplinas científicas de corte positivistas que la fundamentaban, tales como el derecho, la medicina, la psiquiatría-, impulsará una serie de categorizaciones y jerarquizaciones de espacios y sujetos, instituyendo verdad estatal que enunciada en nombre de un Nosotros, será parcialmente asumida (y siempre resistida) por el Otro. Verdad que se constituye en y por la política pública, diseminándose por el conjunto de las instituciones sociales, la cual naturalizada se presenta como alienación, ocultando, autonomizándose de su proceso de creación.<sup>12</sup>

Este proceso de creación invisibilizado, alude a las significaciones sociales instituidas bajo los recursos de la lógica conjuntista identitaria (asimismo ella instituida social e históricamente como única posible de ser pensada), que desde fundamentos de naturaleza y razón distingue, cuenta, elige, reúne y dice (*legein*) a varones y mujeres, niños y niñas, sanos y enfermos; al tiempo que los

---

<sup>10</sup> “El modo más sencillo de dar valor a las instituciones para sus propios sujetos es evidentemente la afirmación – que no requiere ser explícita – de que ellas son las únicas “verdaderas”, y que en consecuencia, los dioses, creencias, costumbres de los otros son falsos. (...) verdad propia que se toma como excluyente de cualquier otra, que convierte a todo lo demás en error positivo (...) No hay fundamento racional o real, es la creencia, y de esta manera el modo de dar sentido a su mundo de la vida. La creencia, y de esta manera, dar sentido al mundo y a la vida, “institución que se encuentra en peligro mortal desde el momento en que se presentan pruebas que existen otras formas de hacer la vida y el mundo que son coherentes y tienen sentido.” (Castoriadis, 1985, p. 22)

<sup>11</sup> En este sentido, la toma de posición predominante del Estado, el cómo problematiza y define una cuestión pública y el modo en que interviene (Oszlak y O’Donell, 1976) es un elemento preponderante en la configuración de este binomio Nosotros/Otros.

<sup>12</sup> “La alienación, es la autonomización y el predominio del momento imaginario en la institución, que implica la autonomización y el predominio de la institución relativamente a la sociedad. (...) dicho de otra forma, no reconoce en el imaginario de las instituciones su propio producto.”( Castoriadis, 1985:212)

fabrica (*teukhein*). Y es a partir de esta operatoria que se silenció la idea de construcción socio histórico de la comunidad política imaginada, dándose legitimidad a las jerarquías y distinciones que establecía (Castoriadis, 1995).

Así, este fundacional intento de construcción e imposición estatal del binomio Nosotros/Otro, posee fundamentos que conllevan un modo específico de institucionalización del *legein* y el *teukhein*, que remite a formas de pensamientos ensídico heredado que opera con recursos de la lógica conjuntista identitaria como única lógica pensable, como forma de pensamiento totalitaria y atemporal que imposibilita visualizar lo histórico social en creación. Lógica que piensa y fabrica el ser y su existencia como determinado, cuestión ésta que no es sino la institución que Occidente ha hecho de la razón (Castoriadis, 1995). Esto es, sólo y por la lógica ensídica ha sido posible la emergencia y materialización en instituciones de las significaciones imaginarias.

Cabe sin embargo resaltar, que creación de instituciones, entre ellas el Estado y la política pública, es inconcebible sin la significación, que es al tiempo institución y que remite (de manera circular) al decir (*legein*) y el fabricar de las mismas, en términos de las condiciones instrumentales del hacer (*teukhein*), aquel de las técnicas instituidas. Además, que *teukhein* es más que *techné* porque su función es dar existencia a lo que no es, dando lugar a lo posible. Desde aquí, se incorpora una nueva dimensión: lo posible y lo imposible, lo útil y lo inútil, lo factible de lo no factible. Así, que algo sea instituido viene de la mano de la posibilidad de fabricar este nuevo decir, de reunir, adaptar, fabricar y construir (Andaluza, Arce, 2012).

De esta manera, el conjunto de significaciones sociales condensa en un determinado hacer, en un determinado fabricar de la política pública, que hace posible su existir. Bajo la lógica positivista imperante, la comunidad política imaginada emergente se jerarquizaría en subconjuntos, lo que ocurrirá en y mediante una traducción de hechos naturales en significaciones imaginarias sociales que paulatinamente, bajo una forma predominantemente heterónoma, consolidaría particulares modos sociales e históricos del Nosotros y del Otro. Otro, que daba cuenta "(...) de la aparente incapacidad de constituirse en sí sin excluir al otro sin desvalorizarlo, y finalmente, odiarlo." (Castoriadis, 2008, p. 33).

Esta lógica ensídica, se incorporará a las instituciones, en sus significaciones imaginarias sociales y en la vida social. Y si bien se trata de constructos, esto se oculta, imponiéndose un estado de heteronomía social (Castoriadis, 2004).

Ahora bien, la organización conjuntista identitaria del mundo será lo suficientemente estable y sistemática para dotar de sentido y posibilitar la vida en sociedad, pero al mismo tiempo, lo suficientemente endeble e incompleta como para viabilizar la emergencia de un número indefinido de creaciones sociales históricas de significaciones (Castoriadis, 2008). Se destaca entonces, que las significaciones no son elementos ni se componen de conjuntos, y es en su fluir en el *magma*<sup>13</sup> donde se recrea constantemente y transita el discurso, sin quedar inmovilizado en significados unívocos y fijos. La significación así, escapa esencialmente a las determinaciones de la lógica

---

<sup>13</sup> El cual nunca deja de moverse, hincharse, desinflarse, licuar lo sólido y solidificar lo que era prácticamente la nada, en donde se aprehenden corrientes más densas, puntos nodales, zonas más claras o más oscuras, puntas de roca, circulando (Castoriadis, 1985).

identitaria, lógica de conjuntos, pero aún no es posible dar cuenta de la misma, sin asumir, aunque más no sea parcialmente, esta lógica y sus necesidades.

Es en esos intersticios magmáticos, en las corrientes más blandas, donde puede darse la discontinuidad y ruptura en la sucesión de lo heterónimo. Es allí, donde emerge la interrogación a las instituciones existentes y sus significaciones sociales correspondientes (Castoriadis, 2004). También, el lugar donde se insertan emergentes procesos que disputan las líneas y topografías sociales construidas en torno al Nosotros/Otro.

Vía procesos de reflexividad, tanto individuales como institucionales, irrumpe la discontinuidad que promueve procesos de autonomía en tanto “(...) *capacidad de cuestionar lo instituido, y las significaciones establecidas.*” (Castoriadis, 2004, p. 144). Cabe aclarar, que la lógica de los magmas, si bien presupone a la lógica ensídica, es irreductible a la misma, propendiendo siempre a la creación, a la emergencia de otras determinaciones posibles, a nuevas leyes y diversos dominios de la legalidad.

Y es aquí, donde interesa efectuar una aproximación hacia los complejos procesos de desmonte y reconfiguración de los procesos de legitimación estatal, en donde se desmitifica al Otro como peligro potencial de nuestras sociedades, generando nuevos mecanismos al momento de pensar en los sujetos que conforman y reproducen la comunidad política imaginada.

Teniendo en cuenta esta característica del magma, nuestro trabajo solo puede ser considerado un intento de llegada al imaginario, ese factor unificante, aglutinador, que no puede ser aprehendido en sí mismo. Una llegada siempre oblicua al complejo proceso de movimiento constante de auto institución y auto alteración de las sociedades, que opera como esquema organizador y organizado, condicionando toda representación ulterior, y que orienta la elección y conexiones de significados fuente de lo que se da como sentido indiscutible, soporte de las articulaciones.

Pretendemos así, acercarnos a los predominantes modos asumidos en la sucesiva toma de posición estatal de decir (*legein*) y fabricar (*teukhein*) en las políticas públicas que se despliega en torno a la configuración del binomio Nosotros/Otro. Al tiempo, señalar las tensiones emergentes, disrupciones que suspenden el orden instituido, produciendo un extrañamiento creador de discontinuidades, saltos inesperados que se acuñan en su propia potencialidad creadora, capacidad imaginativa de la sociedad que se expresa en el movimiento instituyente, propio de la lógica magmática. Aunque teniendo siempre presente, que estos procesos de tensión, de disrupción sólo son posibles, y tal como lo plantea Castoriadis (1995), en el sentido nuevo que se confiere a lo que se hereda.<sup>14</sup> Y, en un marco que lleva implícitas múltiples tensiones y relecturas de lo heredado, pero que al tiempo amplía y tensa el espacio hacia nuevas imaginaciones en términos de continuidades.

---

<sup>14</sup> “Lo instituido no se opone a lo instituyente como un producto muerto a una actividad que le ha dado existencia; sino que representa la fijeza/estabilidad relativa y transitoria de las formas/figuras instituidas en y por las cuales – y solo en y por ellas – lo imaginario radical puede ser y darse existencia como histórico social.” (Castoriadis, 1985, p.574). Los mismos son propios de la auto alteración y auto institución social, hecho este por su parte ocultado por la institución misma de la sociedad.

#### **4. Selectividad estratégica y decir y fabricar de la política estatal**

Una dimensión conceptual que interesa es la de *selectividad estratégica* (Jessop, 2002), que refiere a la *predisposición estatal de habilitación de nuevas vías, o de inclinarse, por esa herencia anclada en sus estructuras, a las lógicas ya existentes, escuchando unos intereses más que otros*. La incorporación de esta categoría a nuestras coordenadas de partida, aporta al momento de comprender los procesos por los cuales ciertas arquitecturas estatales privilegian algunos actores, determinadas subjetividades, ciertas estrategias por sobre otras. Y si bien se trata de una *“predisposición heredada”* en el decir y fabricar estatal (predominante y nunca homogénea) en torno a una cuestión, nunca la misma es *“predeterminación necesaria”* (Monedero, 2002, p. 4).

Bajo lo expuesto, y en clave de imaginarios, la política estatal puede ser abordada a partir del entramado de significaciones socio históricamente construidas que la subyacen, y las tensiones que produce en su interior el juego permanente entre instituido/instituyentes, lo político y la política (Castoriadis, 1985). Esto es, entendemos que la política estatal entraña siempre disputas al interior de los múltiples poderes que pueblan las organizaciones y políticas estatales, ya sea por la preservación de ciertas significaciones imaginarias socialmente instituidas, o la emergencia de nuevos procesos instituyentes, cuestión que atravesará el conjunto del proceso de la misma<sup>15</sup>.

Por consiguiente, las acciones estatales en torno a una cuestión pública, en el marco de la selectividad estratégica, se encuentran siempre (en mayor o en menor medida) tensionadas, por un lado, por lo “político”, esto es la *“herencia anclada en sus estructuras”* de gestión y administración de la reproducción de las significaciones imaginarias socialmente instituidas (Castoriadis, 1985); y por otro, por “la política”, esa *“predeterminación no necesaria”* que implica la habilitación de nuevas vías, de procesos instituyentes, de emergencia de nuevas significaciones. En definitiva, nos interesa aquí, la institución estatal Argentina, situada socio histórica e imaginariamente creada, y en esa creación los modos en que opera el *legein* (decir, representar) y del *teukhein* (fabricar, hacer).

Más específicamente, se trata de explorar las significaciones sociales que connotan la política pública al momento de delimitar quiénes conforman el Nosotros/Otro, sean éstos incorporados en términos de reconocimiento de nuevos sujetos, o en su caso, excluyéndolos, en una producción de ausencia. (Sousa Santos, 2003). Dar cuenta así, de la verdad que éstas ponen en circulación, de la topografía simbólica que pretenden (siempre pretensión) establecer; al tiempo visualizar sus líneas de transformación y continuidad, sus desafíos y obstáculos en el momento de ampliar la comunidad política imaginada.

Lo anterior, entendiendo que la política pública se desenvuelve en un marco de tensión entre lo viejo y lo nuevo, ya que sólo desde el piso de lo instituido es posible comprender las

---

<sup>15</sup> De esta manera, no es el Estado quien actúa, sino fuerzas y grupos específicos, desiguales muchas de las veces, con diferentes posiciones y condiciones estatales, que activan poderes y capacidades específicas del Estado, inscritos en instituciones y organismos particulares. En este sentido, tomamos los aportes de Jessop (2002) por entender que las coordenadas analíticas provistas por este autor posibilitan dar cuenta de los procesos históricos de construcción social de esta institución, al aludir al mismo como: *“...un conjunto relativamente unificado de instituciones, organizaciones, fuerzas sociales y actividades socialmente incrustadas, socialmente reguladas y selectivas estratégicamente, que se organiza en torno a la toma de decisiones (o que al menos se involucra en ella) que son vinculantes colectivamente para una comunidad política imaginada.”* (p. 58.)

transformaciones, como un suspender de lo normalizado, como producción de un extrañamiento creador el cual alude a la posibilidad de declinar la alienación, entendida la misma como tendencia a borrar, oscurecer los diferentes procesos de construcción histórico social de las instituciones, imponiéndolas en términos de lo inmanente vía su naturalización que se anuda a lo heredado.

Se trata de dar cuenta de la puesta en marcha de una capacidad imaginativa, que ofrece la posibilidad de construir (desde lo instituido) novedosos decursos de acción posibles, incorporando en el análisis de la política estatal esta doble dimensión que supone el poder de agencia y la estructura, los constreñimientos a la acción y de apertura y habilitación de nuevas posibilidades (Giddens, 1995). Desde este registro, importa además abordar las políticas estatales, desde una doble dimensión analítica, esto es, de aquellas significaciones sociales sobre las cuales los diferentes actores pueden decir, argumentar, expresar verbalmente (conciencia discursiva/lo instituyente) y aquellas que simplemente los actores creen saber sobre el orden que los regula (conciencia práctica/lo instituido).

### **5. Reconocimiento: sujetos/objeto de derechos y de políticas**

Como hemos mencionado en líneas anteriores, los procesos de construcción del Nosotros aluden a un conjunto de sujetos cuyos atributos (del orden de lo sagrado y puro) son pasibles de ser traducidos, reconocidos al decir y fabricar estatal de los derechos. En contraposición, el Otro, (del orden de lo profano e impuro) supone un tratamiento estatal en términos de objeto de derecho y políticas, por el que la multiplicidad de mundos existentes será traducida a las formas dicotómicas propias de la lógica ensídica.

Estos procesos -donde el Otro es producido de modo activo como objeto-, pueden asumir, tal como sugiere Fraser (1995), una diversidad de formatos. En ciertos casos, esta 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<sup>16</sup>. Otros formatos, aluden a modos y procesos predominantemente informales, que suponen costumbres y tradiciones sedimentadas en la sociedad.

Interesa particularmente a nuestro trabajo, los 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, incluyendo y excluyendo de lo público a sujetos determinados<sup>17</sup>.

Ahora, sea que estas segregaciones o exclusiones se produzcan bajo su modo formal, esto es, con activa participación estatal en su construcción, o informal, el núcleo de la injusticia sigue siendo el

---

<sup>16</sup> Es este modo particular, el que interesa a nuestros fines investigativos.

<sup>17</sup> Se trata de una construcción de lo impuro, de lo profano, 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).



mismo: se trata en cada uno de los casos de un modelo institucionalizado de valor cultural, de un conjunto de significaciones sociales instituidas, lo que constituye a determinados actores sociales como inferiores frente a los miembros de pleno derecho de la sociedad, impidiéndoles su participación igualitaria.

Y si bien se establece una distinción analítica entre las injusticias derivadas de la *falta de reconocimiento*, de esta producción activa de ausencia, y las de *falta de distribución*, equiparándolas en su nivel de gravedad en términos de injusticia, se señala al tiempo, la integralidad relacional entre las mismas. Esto es, que la falta de reconocimiento se transforme en una injusticia distributiva y viceversa, dependerá de la naturaleza de la organización social en cuestión. Esto pone de manifiesto aquello que Fraser (1989) denominará las categorías bidimensionales, es decir, el logro de la justicia solo es posible reparando cuestiones de redistribución y de reconocimiento, en una combinación de estatus y clase. Esta concepción bidimensional de justicia, se centrará por su parte, en el principio de *paridad de participación*, que parte de suponer que la justicia exige soluciones sociales que permitan a todos los miembros de una sociedad interactuar entre sí como iguales<sup>18</sup> (Fraser, 2015).

De esta manera, los modos bajo los cuales se configura el binomio Nosotros/Otro al interior de una particular comunidad imaginada, las formas que en el derecho y en la política pública se construyen, tienen como arena la disputa que se establece entre las significaciones socialmente instituidas y aquellas instituyentes, y si bien esto corresponde al orden de las significaciones, de la distribuciones del espacio simbólico, no dejan por esto de acarrear consecuencias materiales, tales como una distribución desigual.

## **6. Política estatal y derecho**

Tal como emerge de lo expuesto, y al momento en que nuestro interés particular se centra en los modos en que los procesos de configuración del binomio Nosotros/Otro se alientan o desmontan (en su permanente disputa) en el decir y fabricar de la política pública, adquiere en nuestro estudio una fuerte relevancia el derecho, como potente instrumento performativo estatal, que al tiempo que dice, fabrica. Esto es, que opera como elemento posibilitante del reconocimiento, de la emergencia de sujetos de derecho, o de su ausencia en términos de objeto de política. Es aquí que se inserta un variante del decir y fabricar estatal que permite legitimar lo ilegítimo a partir de la ley.

Entonces, política pública y derecho surgen como elementos del decir y fabricar estatal en los procesos de reconocimiento del Nosotros y exclusión del Otro. Otro, a quien como una consecuencia de patrones de interpretación y evaluación institucionalizados del mundo le es impedido el acceso a la participación igualitaria en la comunidad política imaginada. Se anula a este Otro, al cual su no reconocimiento supone la ausencia en los mismos del "*status de interlocutor/a pleno/a en la*

---

<sup>18</sup> Para la mencionada autora, la paridad participativa solo es posible si se satisfacen al menos dos condiciones: en primer lugar, una distribución de los recursos materiales que garantice la independencia y la «voz» de los participantes; la segunda condición es "intersubjetiva", y exige que los patrones de valor cultural institucionalizados expresen el mismo respeto por todos los participantes y garanticen igualdad de oportunidades para alcanzar la consideración social. Esto es, como resultado es una concepción bidimensional de la justicia que abarca tanto la redistribución como el reconocimiento, sin reducir ninguno de los dos al otro. Remitimos a Fraser, 2015.

*interacción social y verse impedido/a a participar en igualdad de condiciones en la vida social.”* (Fraser, 1989, pp. 124 y 125).

El derecho se constituye así, en una condición de posibilidad de emergencia de la política pública (no la única), y de la construcción ficcional (y su legitimidad) del Estado. Supone la forma objetivada y codificada de las distinciones y categorizaciones simbólicas, al tiempo que aporta a la reproducción de las mismas, en una administración de las identidades sociales socialmente garantizadas (Bourdieu, 1993).

A partir del mismo, los actos estatales, una vez enunciados por autoridad, producen efectos performativos por excelencia. Y en este sentido, aludimos al Estado Civil, la capacidad/incapacidad, definiendo, categorizando, lo que un ser, una persona, una cosa, es en su definición social legítima. Así, el Estado ficcional emerge como magia de Estado (Taussig, 2005), haciendo posible autorizar a ser lo que tiene derecho a ser, poder creador que establece lo que está autorizado a ser, un ser social que tiene derecho de reivindicar, de profesar, de ejercer (Bourdieu, 1993).

Planteamos ya, que el derecho es uno de los modos en que se dicen y fabrican estos procesos de reconocimiento entendidos éstos como una relación social institucionalizada (Fraser, 1989, 2015), o en su caso la producción activa de ausencias (Sousa Santos, 2003, 2009). Se trata de una dimensión formal en la construcción del Otro, que determina estatalmente lo que es legítimo/ilegítimo, lo puro/impuro al momento de habitar y reproducir la comunidad política imaginada. Y en este sentido, se 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).

Y si bien se considera que Latinoamérica ha encontrado una distancia bastante lejana en el modelo típico ideal de racionalidad burocrática weberiano, no puede dejar de reconocerse su presencia en el flujo de significaciones en circulación acerca de lo que es, o “debería ser”, el Estado, y el conjunto de principios que lo estructuran formalmente, entre otros, los de: “universalidad”, “racionalidad”, “objetividad”, “neutralidad”, como también su tendencia al “bien común”. Es en estos principios estructurantes que conviven el monopolio 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 en un sujeto universal, impersonal y objetivo.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> 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

De esta manera, y a partir de este Estado ficcional weberiano, 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 obedece en calidad de ciudadano a la ley, no al funcionario que la impone, ya que la misma es impersonal y objetiva.

La ley, se configura en creación de límites y espacios a ser definidos como lo estatal, lo legítimo, al tiempo que determina lo ilegítimo, excluido, en los márgenes del mismo, en su excepcionalidad. Por consiguiente, la racionalidad instrumental estatal, opaca y oculta lo que es: una modalidad de construcción sociohistórica inscrita en patrones culturales. Es aquí por su parte, donde se nutren (en gran medida) el carácter de fetiche sagrado, de máscara ficcional estatal (Abrams, 1977; Taussig, 2005).<sup>20</sup>

Estado, razón y violencia, se plantean así, en un mismo registro, y es a partir del derecho y la configuración del modo de dominación racional-legal<sup>21</sup> que es posible este decir y fabricar de lo legítimo e ilegítimo de la comunidad política imaginada.

A fin de dar cuenta de este conjunto de elementos inscriptos en el derecho, es que recurrimos a la Teoría Crítica del Derecho,<sup>22</sup> desde la cual es pensado como una práctica social específica, que expresa y condensa las relaciones sociales en una determinada formación histórica. Bajo tal marco analítico, el derecho objetiva el conjunto de significaciones sociales en circulación, al tiempo que las reproduce, constituyendo un proceso social de producción de sentidos.

Así, éste no define nuestro objeto de estudio, sino que se transforma en objeto de indagación, interesando sus condiciones socio-históricas de producción y desposeyéndolo de su carácter neutral y universal. En este contexto, reflexionar en torno a las normas jurídicas en términos de dominación (lo instituido/lo político) del modo en que se configura la tríada disciplina/seguridad/ excepción, al tiempo que portadoras de procesos instituyentes en nuestras sociedades (la política).

En lo que refiere al derecho en términos de dominación, podemos mencionar su rol en la instauración de los mecanismos de disciplina y seguridad. Mientras la disciplina actúa sobre el individuo en sí mismo, sobre su cuerpo, la seguridad actuará sobre sus acciones y las posibilidades de la misma. Se trata de una acción que se ejerce sobre las acciones posibles, que poseen una relación muy estrecha con el acontecimiento ya que tienen por finalidad regularlo, capturarlo y darle un sentido único y hegemónico. Esto es, se trata de obturar el tiempo del acontecimiento apresando

---

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).

<sup>20</sup> Al respecto, Schavelzon (2010, p. 78) refiere: *“Steinmentz sugiere que la racionalidad instrumental puede ser considerada otra forma de cultura, y contrasta su mirada con Weber, para quien – escribe Steinmentz en la introducción de un volumen colectivo sobre el tema – esa lógica funciona como “una especie de no cultura, una ‘pura racionalidad’ privilegiada contra la cual otras acciones orientadas pueden ser contrastadas.”*

<sup>21</sup> Cabe aclarar, que no pretendemos aquí establecer una analogía entre Estado y derecho, pero si establecer una profunda vinculación entre los mismos.

<sup>22</sup> Esta Teoría Crítica del Derecho arraiga en el concepto de Teoría Crítica producido en la Escuela de Frankfurt, en especial en autores como Habermas y Adorno. En Argentina, entre los autores que desarrollan la misma, se encuentran Entelman, R.; Cárcova, C.; Ruiz, A.; Marí, E.E.; Zuleta Puceiro, E.; Kozicki, E.

y normalizando los aspectos del mismo que remiten a la invención y a la creación, a la revuelta y la subversión como posibilidad.<sup>23</sup>

En este sentido, tecnología regularizadora de la vida y tecnología de vigilancia y disciplinaria del cuerpo, se insertan con cierto desfasaje tecnológico y estarían superpuestas, como así también que la oposición entre Estado e institución no posee carácter absoluto, ya que las disciplinas siempre tienden a desbordar su marco institucional y local, adoptando además con facilidad una dimensión estatal.<sup>24</sup> Ambos mecanismos, no serían de un mismo nivel, lo cual les permitiría no excluirse y poder articularse uno sobre otro (Foucault, 1996, 2001, 1992).

Teniendo en cuenta, sin embargo, que los desarrollos de Foucault no hacen centro en la génesis del soberano sino más bien en la constitución de los sujetos, en un análisis predominantemente ascendente de la periferia al centro de las relaciones de poder,<sup>25</sup> proponemos aquí, siguiendo los desarrollos de Agamben (2006), rastrear los modos de construcción de la máquina jurídica que deviene letal en "(...) *esta doble naturaleza del derecho, esta ambigüedad constitutiva del orden jurídico por la cual éste parece estar siempre al mismo tiempo fuera y dentro de sí mismo, a la vez vida y norma, hecho y derecho*" (p. 14).

Intentamos entonces adentrarnos en las cuestiones de legitimación del poder, de los aspectos que permiten intersectar las técnicas de individualización y de totalización, y el rol del derecho en las mismas. Incorporar, de esta manera, el análisis de la regla, la que suspendida sobre determinados seres da lugar a la excepción, siempre vinculada a la legalidad, como forma de pertenencia sin inclusión.

Es a partir del derecho, que se posibilita la inscripción de la vida natural en el orden jurídico político del Estado Nación. Nacer en la comunidad política imaginada es fuente de derechos, pero ésta es una ley que bien puede ser suspendida. Ante la emergencia de la peligrosidad, emerge la excepción a la regla y es allí, donde la soberanía estatal se ejerce sin restricciones, emergiendo la nuda vida

---

<sup>23</sup> Foucault, en las clases recopiladas del texto Seguridad, Territorio, Población (2009) ilumina las diferentes formas que adquieren estos dispositivos y mecanismos. En este sentido, expresa en primer término, que la disciplina es centrípeta, funciona aislando el espacio, determinando un segmento: "*concentra, centra, encierra.*" Circunscribe un espacio dentro del cual su poder y los mecanismos de este actuarán a pleno y sin límite. Por el contrario, los dispositivos de seguridad, tienen una tendencia a ampliarse, son centrífugos e integra sin cesar nuevos elementos organizando el desarrollo de circuitos cada vez más grandes. Actúa así sobre el soporte y el elemento de circulación de la acción, no sobre la acción en sí misma, no sobre el adiestramiento directo del cuerpo. Una segunda distinción, es que mientras que la disciplina reglamenta todo, no dejando escapar nada, el dispositivo de seguridad deja hacer, no todo, pero da una gran amplitud. Una tercera diferencia, radicaría en que las disciplinas distribuyen las cosas según un código de lo permitido y lo prohibido determinándolo con exactitud. En este marco, la función del sistema de legalidad, del sistema de la ley, es en esencia la determinación de las cosas, y tanto más cuanto están prohibidas. Esto es, el orden es lo que queda una vez que se ha impedido todo lo que está prohibido. Una buena disciplina nos dice en todo momento que debemos hacer. Por su parte, la seguridad tiene como función esencial el responder a una realidad de tal manera que la respuesta la anule: "*la anule, la limite, la frene o la regule. Esta regulación en el elemento de la realidad es, creo, lo fundamental en los dispositivos de seguridad.*" (Foucault, 2009, p 69)

<sup>24</sup> A modo de ejemplo de lo expuesto puede mencionarse la policía.

<sup>25</sup> "*Una de las orientaciones más constantes de la obra de Foucault es el decidido abandono del enfoque tradicional del problema del poder, basado en modelos jurídicos institucionales (la definición de soberanía, la teoría del Estado) en favor de un análisis no convencional de los modos concretos en que el poder penetra en los cuerpos de los sujetos y en sus formas de vida*" (Agamben, 2006, p. 14).

(vida desnuda) pero no en una exterioridad, sino en un espacio interior que se incluye en la propia excepción (Agamben, 2006).

Sin embargo, no solo exploramos el derecho en términos de máquina de dominación, sino además, nos damos licencia para explorar su potencial más emancipatorio. En fin, propiciamos, tal como fuera expuesto, una mirada que detecte los procesos instituyentes que se canalizan en las mismas. Así, desde la Teoría Crítica del Derecho, se reivindican los alcances subversivos, de transformación del derecho.<sup>26</sup> Caben resaltar además, 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 ésta plantea a la teoría y a la práctica jurídica*” (p. 9).

Y si bien son aún preliminares las posibilidades de uso contrahegemónico de este instrumento, puede visualizarse al interior de la comunidad política imaginada argentina, la emergencia de un conjunto de leyes que enmarcadas en derechos humanos, parecerían portar un conjunto de procesos instituyentes, expresión de nuevas institucionalidades. Entendemos necesario indagar e interrogar a las mismas en clave de procesos de construcción de nuevas fronteras entre el Nosotros/Otro; constituir, tal como expresáramos ya, al derecho en un elemento más, objeto de indagación, y en esta clave, interrogarse si desde el mismo es posible alentar significados en clave emancipadora, de construcción de “Otro Estado”; o, en su caso, es a partir del mismo, que se posibilita bajo nuevos discursos, encubrir al avance de la insignificancia (Castoriadis, 1997).

---

<sup>26</sup> Esta idea emerge con fuerza en Latinoamérica a partir de inicios de los años setenta, de modo específico con el triunfo electoral de la Unidad Popular, el frente político de Salvador Allende, en Chile. Esto, si se tiene en cuenta que para las izquierdas latinoamericanas asociarían el derecho a un instrumento de dominación a las clases subalternas. Así, la llegada al poder por la misma vía de procesos democráticos, supuso una revisión de los modos tradicionales de abordaje del derecho, indagando nuevos posicionamientos tendientes a acompañar los pretendidos procesos de transformación democráticos. Por su parte, esta búsqueda terminará de consolidar tras los sucesivos golpes cívicos militares que transitó la Región, a partir de los cuales se revalorizan *las instituciones democráticas y la importancia estratégica de la defensa de los derechos humanos*. (Cárcova, 2000, p.)

## B. Segundo Apartado ABORDAJE METODOLÓGICO

Las Ciencias Sociales requieren una reflexión epistemológica que imbrica al proceso de toma de decisiones metodológicas con el contexto conceptual y su (re) construcción en su intersección con el trabajo empírico, en “(...) *actividad persistente, creadora, que se renueva una y otra vez, en la que las preguntas muerden ávidamente, resquebrajan la cáscara de un fruto que no siempre está maduro y cuyo dulzor, la mayor parte de las veces, se hace esperar o no siempre alcanza.*” (Vasilachis de Gialdino, 2006, p. 46). De tal guía, parte de considerarse que posicionamiento y elección metodológica no son meras técnicas objetivas y neutrales, sino configuración de un fabricar investigativo en íntima relación a las opciones teóricas generales tomadas por el investigador.

El presente trabajo, inscripto en el Paradigma Interpretativo Comprensivo de abordaje, bajo metodologías cualitativas, pretende contribuir a la comprensión de los procesos de transformación estatal y sus políticas públicas orientadas a los nuevos sujetos de derechos de la comunidad política imaginada argentina, con énfasis en el campo de la Niñez, el avance de los Derechos de las Mujeres y la Nueva Economía Social. Lo expuesto, desde las significaciones de los actores que las llevan adelante -lo que supuso búsqueda de respuestas contextualizadas en experiencias seleccionadas- es un intento de construir una interpretación del mundo, resultado de la experiencia inmediata, que no es sino subjetiva.

A tales fines, se tomaron al menos tres dimensiones vinculadas entre sí: una primera, que es la arquitectura estatal, esto es el conjunto de leyes, procedimientos, organismos que la componen; la segunda, refiere a lo imaginario estatal, entendido como el conjunto de significaciones centrales (instituidas/instituyentes) que se encuentran en circulación al interior de las mismas; y en cuanto a la tercera y última, alude a la correlación de distintas fuerzas (lo político/la política) establecidas en sus diferentes momentos. Cabe destacar, en el marco conceptual y metodológico que nos orienta, que el énfasis se encuentra centrado en la segunda dimensión (lo imaginario estatal) y en forma periférica a las dos restantes.

Subyace a su vez, como presupuesto ontológico, un abordaje que entiende la realidad social como múltiple, construida (inter)subjetivamente y contextualizada. En este marco, la actividad investigativa, se entiende inmersa en un contexto socialmente producido al que indaga, en mutua interacción e influencia; al tiempo que es asumida como posición y reflexión política, imaginativa y creativa (instituyente) orientada a la comprensión y transformación de nuestras sociedades.

Se propone así, incursionar en la puesta en marcha de una meta-epistemología, abarcativa de las epistemologías del sujeto cognoscente y del sujeto conocido, que evite que sean rechazadas formas de conocer distintas a las legitimadas hoy en el campo de las Ciencias Sociales, recuperando al tiempo las exigencias propias del conocimiento científico y la activa cooperación en la construcción del conocimiento del sujeto conocido (Vasilachis de Gialdino, 2006). Lo cual, se vincula a los desarrollos de la sociología de las ausencias y emergencias propuesta por Sousa Santos (2003, 2009) y su crítica hacia la razón indolente.

Aquí se sitúa, asimismo, la doble hermenéutica (Giddens, 1998), concepto que irrumpe en la jerarquía instituida del conocimiento científico, proponiendo en contrapartida una construcción cooperativa de conocimiento, que considera dos momentos. Uno primero, que refiere a la interpretación de mundo que efectúan los actores, y un segundo momento, que es efectuado por el investigador (la interpretación de la interpretación), y que incorpora esas interpretaciones de mundo en marcos de significaciones propios.

Se trata entonces, de comprender el sentido de la acción social desde la perspectiva de sus participantes, privilegiando lo profundo sobre lo superficial, lo intenso sobre lo extenso, lo particular sobre las generalidades, la captación del significado y del sentido interno, subjetivo, antes que la observación exterior de presuntas regularidades objetivas (Vasilachis de Gialdino, 2006). Precisamente, sucede que la perspectiva fenomenológica, la cual se liga a una amplia gama de marcos teóricos y escuelas de pensamiento,<sup>27</sup> se torna parte constitutiva en esta metodología cualitativa adoptada, desde la que se entiende que *“lo que la gente dice y hace, es producto del modo en que define el mundo”* (Taylor y Bogdan, 1994, p. 23), y en la cual, para la comprensión de los fenómenos adquiere primacía la perspectiva del actor.

Este modo de definir, de categorizar el mundo por parte de los actores, posee un fuerte componente de la lógica ensídica heredada, desde la cual se hace posible ocultar (naturalizando) su operatoria de construcción. Y en este marco, el paradigma metodológico propuesto, trata de visualizar el modo que adquieren estas interpretaciones instituidas, construidas en la (re)producción de la gramática intersubjetiva situada en un contexto determinado. Interpretaciones que no pueden sino ser selectivas, donde lo subjetivo no puede recrearse sino a partir de una parte del mundo, desde la posición dominante que éste habita.<sup>28</sup>

Esto es, la opción metodológica se encamina a poner en evidencia el modo en que la lógica ensídica naturalizada ha tornado en gran medida significación imaginaria social central de nuestras sociedades, y en este encuadre, orienta la configuración de las políticas públicas en estudio. Al tiempo, se propone señalar las tensiones emergentes, las disrupciones que suspenden el orden instituido produciendo un extrañamiento creador de discontinuidades, saltos inesperados que se acuñan en su propia potencialidad creadora, capacidad imaginativa de la sociedad que se expresa en el movimiento instituyente. Aunque teniendo siempre presente que estos procesos de tensión sólo son posibles, y tal como lo plantea Castoriadis (1995), en el sentido nuevo que se confiere a lo que se hereda.

El presente trabajo introduce así, el abordaje teórico de las significaciones imaginarias sociales, las que encarnan en, e instrumentadas por, instituciones, a la opción metodológica adoptada,<sup>29</sup> cuya propuesta consiste en adentrarse en el modo en que los sujetos definen y categorizan el mundo. Indagar el modo en que el conjunto de invenciones imaginativas humanas se instituyen, erigiéndose en verdades obvias, en definiciones de mundo de los sujetos que ponen en marcha la política

---

<sup>27</sup> Remitimos a Taylor y Bogdan, 1994.

<sup>28</sup> Y aún en esta lógica de los magmas bajo la cual se pretende trabajar, es necesaria la utilización de estos recursos identitarios conjuntistas, para “poder decir que éstos no equivalen a lo que se ha de pensar ni a lo que se ha de hacer.” (Castoriadis, 1995, p 352).

<sup>29</sup> A fines de establecer las relaciones entre fenomenología y las significaciones sociales imaginarias, remitimos centralmente a Baeza (2011); también a Coleclough (2015)

pública. Conjuga por tanto, el trabajo empírico y los datos a partir de los que se pretende reconstruir las significaciones que los sujetos que trabajan en estas política les asignan; y la interpretación que el investigador construye desde las opciones teóricas seleccionadas.

Un especial énfasis en el trabajo se concentró en la tradición de la Teoría Fundamentada, cuya característica central es la fundamentación de conceptos en los datos y el análisis en base a la interacción entre el investigador y los datos (Strauss y Corbin, 2002; Glasser y Strauss, 1967). Este método (conjunto de procedimientos y técnicas para recolectar y analizar datos), se nutre principalmente en el *interaccionismo simbólico*, que atribuye una importancia sustancial a las significaciones sociales que las personas asignan al mundo que las rodea. Es decir, atento a los significados producidos e interpretados socialmente en un proceso contextualizado y dinámico (Taylor y Bodgan, 1984).

Bajo el conjunto de aspectos metodológicos expresados, y los desarrollos teóricos reseñados al inicio,<sup>30</sup> se trabajó con conceptos y categorías emergentes en forma inductiva a lo largo de todo el proceso de investigación; con un diseño flexible e interactivo que permitió advertir situaciones inesperadas y nuevas en el desarrollo del proyecto; que otorgó privilegio al análisis en profundidad y detalle con relación al contexto. Y en donde cada uno de sus elementos se modificaron, transformaron y re orientaron a partir de la trayectoria del trabajo investigativo.

El proyecto alternó momentos de corte descriptivo y momentos comprensivos, sin por esto constituirse en fases secuenciales. Más bien se trató del cumplimiento de actividades diversas, todas ellas orientadas por un proceso de toma de decisiones, que fueron adquiriendo grados de desarrollo y complejidad a partir de los avances, configurados a partir de procesos circulares, de retorno constante y en movimientos espiralados.

En relación al momento descriptivo, mencionamos que correspondió a la recolección y sistematización de información tendiente a efectuar una reconstrucción de los principales aspectos contextuales de desarrollo de las políticas públicas, asumiendo éste un modo diferencial, de ninguna manera uniforme, en cada una de las mismas. En este sentido, se priorizaron aquí, aquellos aspectos que aportasen a la comprensión de las particularidades que revestían las experiencias en análisis.

A tales fines, se relevaron principales organismos, programas, ordenamientos jurídicos Nacional, Provincial y Municipales, en cada uno de los campos de políticas. Se trabajó aquí, con fuentes secundarias tales como: material bibliográfico específico de la temática, información documental producida por organismos oficiales, información periodística, de páginas web. Particular importancia, adquirió el relevamiento y análisis de las legislaciones existentes.

En el área de Niñez, se abordó la Convención Internacional de los Derechos del Niño, ratificada en 1990 por Argentina en Ley 23.849; la Ley Nacional 26.061 (2005) y la Ley Provincial 9.944 (2011); y la Ley Provincial 9.591 (2008) de creación del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (CoPNAF).

---

<sup>30</sup> Remitimos al Primer Apartado, del presente Capítulo.



En Economía Social, se analizó el Sistema Federal de Economía Solidaria - Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (MO), teniendo en cuenta a tales fines las Res. MDS. 1.375/2004 y sus sucesivas modificaciones (SPSyDH 1.023/2009 y Res. MDS 2.476/2010). También, el Decreto 189/2004 de creación de Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, el Monotributo Social (25.865/2003) y el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 204/04). Asimismo, fueron analizadas el conjunto de ordenanzas y decretos de la Municipalidad de Córdoba que emergen en este campo: Ordenanzas 10.837/04 y 10.838/04, y Decreto 2.829/2010.

En lo que refiere al avance de los Derechos de las Mujeres, el esfuerzo analítico estuvo puesto en la Ley Nacional de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26.485, 2009) y su Decreto Reglamentario 1.011/2010, y la Ley Provincial 9.283 (2006) de Violencia Familiar.

Se recurrió además, en este momento inicialmente descriptivo, a información primaria, la cual se obtuvo vía entrevistas semi-estructuradas a agentes entendidos claves de los territorios de Córdoba y Villa María. Estos territorios, habían sido preliminarmente seleccionados al momento de la escritura del proyecto, pues emergía que en éstos se concentraban acciones tanto de los Gobiernos Locales, Provinciales y Nacional, lo cual dotaba de un margen amplio al tiempo de escoger las experiencias en estudio.

Específicamente en lo que refiere al Municipio de Villa María, el supuesto que había orientado la preliminar selección refería al hecho que, a diferencia del Gobierno Provincial y del Municipio de Córdoba, éste compartía mismo signo político partidario al del Gobierno Nacional, desde donde se promovía una activa política de reconocimiento a sujetos de derecho. De lo expuesto, presuponíamos encontrar grados de variabilidad que permitirían refinar o expandir la construcción de categorías y enriquecer sus propiedades.

A partir de un primer análisis del conjunto de material recolectado en este primer momento descriptivo, se revisaron supuestos de partida y comenzó la selección de las experiencias a ser abordadas en cada una de las áreas de políticas bajo el criterio de muestreo teórico. Esto supuso una selección de casos, efectuada de modo progresivo y acumulativo, según el potencial que el mismo presentase para refinar y/o expandir líneas conceptuales ya desarrolladas, y orientado según las diferentes dimensiones a ser abordadas. Se trataba así, de maximizar las oportunidades de descubrir variaciones entre los conceptos y que hagan más densas las categorías en términos de sus propiedades y dimensiones (Strauss y Corbin, 2002).

Progresivamente, y en diferentes momentos investigativos, fueron tomadas varias decisiones. Una de ellas, refirió al hecho de descartar el análisis en profundidad en las áreas de gobierno de Villa María, al emerger del análisis de las entrevistas preliminares la ausencia, tal como se suponía en una primera instancia, de información adicional tendiente a enriquecer la investigación. Otra de las decisiones, fue el delimitar temporalmente las experiencias seleccionadas en el lapso de 2011 a 2015, lo que permitía considerar un mandato completo de gestión, y en este contexto, las relaciones establecidas en un aspecto que surgía como relevante, tal era las relaciones que se establecían entre la política, lo político y la técnica.

En el caso del avance de los Derechos a las Mujeres, se procedió además a analizar algunos datos que emergían del período posterior subsiguiente al análisis (2015 y ss.) Esta opción fue tomada, teniendo en cuenta que su incorporación posibilitaba profundizar e iluminar aspectos pertinentes y que posibilitaban una comprensión más profunda de lo acaecido en el propio período de análisis.

Asimismo, a partir del análisis de los ordenamientos jurídicos y programas de las áreas de Niñez, Economía Social y avance de los Derechos de las Mujeres, fue posible detectar una serie de criterios generales que orientaron la búsqueda, y que referían a experiencias con vocación para incluir algunos de los siguientes principios como propios de este conjunto de políticas vinculadas a la emergencia de nuevos sujetos de derechos, entre ellos: universalidad, modos de coordinación, intersectorialidad, interjurisdiccionalidad, la configuración de espacios democráticos de participación y decisión en la política pública. Además de estos criterios generales, hubo cuestiones propias de cada política que fueron tomadas en cuenta.

Así, en el campo de las políticas de Niñez, interesaba indagar los procesos de transformación de aquellos dispositivos destinados a la infancia pobre, los que se veían sustancialmente modificados en su forma de actuación y finalidad a partir del advenimiento de la Convención de los Derechos del Niño. Se trataba de un acercamiento a los procesos transitivos, de creación de nuevas leyes y/o organismos, bajo los cuales se transforman los existentes. En este sentido, en el marco de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia Provincial, (SeNAF) se profundizaba en la comprensión del fallido proceso de puesta en marcha del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, (CoPNAF) y la Comisión Interministerial (CI). A tales fines, se trabajó con un corpus de 26 entrevistas efectuadas a personas de equipos técnicos (20 entrevistas), decisores políticos (2 entrevistas) y actores provenientes de organizaciones de la sociedad civil (2 entrevistas). Además, se concertaron 4 entrevistas correspondientes a Villa María.

En el campo de las políticas de Nueva Economía Social, se seleccionó el proceso de creación y desarrollo de la Dirección de Economía Social del Municipio de la Ciudad de Córdoba. La misma, creada en 2004, desempeñará una intensa actividad, hasta que en el período 2009/2011, será paulatinamente relegada en tanto materia política no privilegiada por la gestión, para finalmente, en 2012, intentar su desactivación con la asunción de la gestión de Ramón Mestre. Es a partir de una disputa gremial llevada adelante por parte del equipo técnico de esta área de política, que esta desactivación será evitada, y se iniciará una nueva etapa como Sección de Economía Social. Interesaban aquí, indagar dos cuestiones: por un lado, las transformaciones que este organismo suponía para el accionar del Municipio de Córdoba, que hasta el momento venía de modo predominante ejerciendo funciones tradicionales de ABL; y, por otro lado, el rol que adquiriría el equipo técnico en la supervivencia de este organismo. En este caso se trabajó con un corpus constituido por 11 entrevistas: 4 a actores de equipos técnicos y 1 de carácter colectivo, que reunió en una mesa al conjunto del equipo técnico de la actual Sección de Economía Social; 1 a decisor político; y 5 a actores de la sociedad civil. Adicionando, además, 4 entrevistas pertenecientes a Villa María.

Por su parte, en el caso de las políticas de avance de Derechos de las Mujeres, se selecciona la Dirección de Violencia Familiar, por ser la que mayor institucionalización lograba en este campo, y

que de la legislación emergía un conjunto de principios entendidos como propios de este conjunto de políticas de reconocimiento. A tales fines se efectuaron 4 entrevistas a referentes de organizaciones de mujeres y feministas en Córdoba, y 4 integrantes de equipos técnicos en dicha Dirección, en el período seleccionado de análisis.

Debido a la necesidad de mantener en el anonimato a los/as entrevistados/as, muchos/as de los cuales se encontraban en situaciones de extrema precariedad laboral, solo se mencionan las diferentes áreas donde estas entrevistas fueron realizadas:

- Niñez: en Córdoba se trabajaron con entrevistas, con diferentes grados de profundidad, pertenecientes a equipos técnicos y decisores políticos que trabajan en programas de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Especial énfasis tuvieron aquí, las entrevistas a las profesionales que habían participado de las experiencias de la Comisión Interministerial y el Consejo de Niñez de la Provincia. Asimismo, se contó con entrevistas provenientes del Equipo Auxiliar Técnico Multidisciplinario, Asesorías de Niñez, Adolescencia y Violencia Familiar y el Equipo de Atención Ciudadana del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba y de los Equipos Técnicos Sub Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia de la Municipalidad de Córdoba. Asimismo, a integrantes del Colectivo de Infancia de Córdoba. En Villa María, contaron con entrevistas de la Coordinación de Niñez, de la Coordinación de Familia, del equipo técnico de los Centros de Promoción Infantil y del Consejo de los Niños.
- Economía Social: se efectuaron entrevistas a decisores políticos del Área Municipal en estudio, al conjunto de su equipo técnico, y a cooperativistas en vinculación con esta área.
- Avance de los Derechos de las Mujeres: se entrevistó a representantes del Movimiento de Mujeres Córdoba, y a decisores políticos y equipos técnicos de la Dirección de Violencia Familiar de la Provincia.

Hubieron además, entrevistas que aportaron datos al conjunto de las áreas, tal la realizada al Sub Director de Desarrollo Social del Municipio de Córdoba, en su carácter de decisor político, y la desarrollada al decisor político del Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social Nacional en Córdoba.

Las diferentes experiencias fueron trabajadas bajo la metodología explicitada, usando cada una de ellas para identificar posibles significados, propiedades, dimensiones y relaciones inherentes. Al analizar sucesivamente las mismas, nos mantuvimos sensibles a cada una de las categorías ya identificadas, como a aquellas posibilidades novedosas emergentes. Es a partir de examinar las mismas, que fue posible reconocer aspectos comunes, así como variaciones en las categorías. Supuso así, a través de las diversas técnicas de codificación (abierta, axial y selectiva) iniciar de manera progresiva un análisis que configurando categorías principales preliminares y sus dimensiones, trabajó a partir de las mismas en una sucesiva validación vía comparaciones constantes cotejadas en cada una de las experiencias y entre las mismas. (Strauss y Corbin, 2002).

A partir de la preliminar categorización, pudo también ser identificada la literatura relevante y los procesos socio históricos que era necesario reconstruir, como igualmente inscribir dichos procesos particulares de políticas en un marco más general. Es aquí, y como parte de este proceso espiralado, donde la inicial información descriptiva analizada progresivamente fue integrando e ingresando al momento comprensivo. Este proceso por su parte, fue comparado a los datos y categorías que emergían, y convergiendo en el trabajo de recolección de datos y codificación.

De esta forma, fue posible reconstruir socio históricamente la modalidad bajo la cual se configuró en nuestra comunidad política imaginada el binomio Nosotros/Otro. Asimismo, establecer los distintos núcleos de significaciones (instituidas e instituyentes) en las políticas de Niñez, avance de los Derechos de las Mujeres y Nueva Economía Social.

Si bien en el momento inicial de la investigación, los actores a entrevistar fueron definidos como decisores políticos, equipos técnicos y actores de la sociedad civil, paulatinamente fueron adquiriendo relevancia en el estudio los equipos técnicos, y es allí donde adquirió centralidad la indagación. Esto tuvo su razón de ser, pues el instituyente de estas nuevas políticas suponía una profunda transformación en el modo en que éstos venían ejerciendo sus tareas. Cabe resaltar a su vez, que sólo cuando se consideró necesario, se recurrió a entrevistar a decisores políticos y actores de la sociedad civil.

Lo expuesto, supuso además una forma de sortear una de las principales dificultades que presentó el trabajo, la cual refiere a la renuencia a ser entrevistados los decisores políticos. Los diversos actores de los equipos técnicos entrevistados, interpretaban esto como un indicio que remite a uno de los principales déficits detectados en estas políticas: el desconocimiento de que estos actores poseían sobre las propias políticas públicas. Esta interpretación, por su parte, pudo ser reforzada con el conjunto de datos resultantes de las escasas entrevistas que pudieron ser efectuadas a los mismos.

Como otra de las dificultades, puede contarse la imposibilidad de acceso formal a los organismos estatales en los casos de las áreas de Niñez y avance de los Derechos de las Mujeres. Esta adversidad fue superada a partir de la realización de entrevistas concertadas individualmente con integrantes de equipos técnicos. En el marco de precariedad y flexibilización laboral en que estos actores desarrollan sus trabajos, lo mencionado arriba generó en muchos casos dudas en torno a la publicidad que podría recibir el estudio y las consecuencias de este hecho sobre su tarea en caso de ser identificados.

Por su lado, el sucesivo análisis de los datos, su saturación y la revisión de bibliografía específica en torno a las categorías emergentes, fue enriqueciendo el marco conceptual, al tiempo que delimitándose e integrando categorías de análisis y sus propiedades. Teniendo en cuenta las características del método elegido, y la íntima relación que éstas poseen con el procesamiento de los datos, dichas categorías y propiedades son fácilmente identificables en el transcurso de la investigación.

Finalmente, un criterio de validez del presente trabajo, refiere a un serio compromiso con el trabajo de campo, es decir, a obtener datos ricos teóricamente que posibilitasen la construcción de un conocimiento por parte del investigador fundado en las construcciones de sentido de los sujetos.

Asimismo, se siguieron procedimientos pautados para la obtención de datos y al momento de la escritura que hacen posible una reconstrucción del mismo. A modo de ejemplo, cada una de las citas de dichos de entrevistados, se encuentra identificada por un número, que permite establecer de donde proviene la misma. Por consiguiente, una vez obtenidos los resultados, se sometieron a una revisión de investigadores pares y ajenos a la investigación, lo cual supuso una valiosa serie de aportes y correcciones, en miras del enriquecimiento del presente proyecto.

## **CAPÍTULO II**

## CAPÍTULO II

### ¿QUÉ NÚCLEOS DE SIGNIFICACIÓN EN DISPUTA EN LA POLÍTICA PÚBLICA?

*Niñez, Nueva Economía Social, Avance de los Derechos de las Mujeres*

#### **Introducción**

El presente Capítulo intenta una aproximación a la pretensión (siempre pretensión) a las significaciones sociales que subyacen la política pública impulsada en torno a la construcción del binomio Nosotros/Otro, y de modo específico en los campos de Niñez, Nueva Economía Social y avance de los Derechos de las Mujeres. Esto es, al modo en que se ha intentado traducir a lenguaje estatal la multiplicidad 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 de habitar y reproducir la comunidad política imaginada.

Partimos de considerar, que creación de instituciones es inconcebible sin significación, que es al tiempo institución, la cual remite (de manera circular) al decir (*legein*) y al fabricar (*teukhein*). En otras palabras, que algo adquiriera el carácter de significación social, presupone no solo su decir, sino además, sus condiciones instrumentales de hacer, de las técnicas (*techné*) que dan lugar a que sea su existencia sea posible (Castoriadis, 1985).

Bajo las consideraciones expresadas, el Capítulo se organiza en cuatro apartados que desarrollan los diversos núcleos de significación que disputan la política de Niñez (Primer Apartado); Nueva Economía Social (Segundo Apartado); y Avance de los derechos de las mujeres (Tercer Apartado). Por último, se presenta el esquema de análisis emergente del conjunto de particularidades evidenciadas las secciones precedentes (Cuarto Apartado).

## A. Primer Apartado: SIGNIFICACIONES EN DISPUTA I:

NNA como sujetos de derechos y de políticas

Si bien en términos de imaginario social instituido, la niñez ha sido considerada parte constitutiva del ámbito privado de la familia, las regulaciones estatales constituyen un componente fundamental al momento de construir esta categoría social. El presente apartado desarrolla las diversas significaciones (instituidas/instituyentes) que han circulado y circulan en la política pública de niñez, las que, y siguiendo la literatura específica en este campo, se han denominado: Primer núcleo de significaciones: El instituido de la Situación Irregular; Segundo núcleo de significaciones: El instituyente de la Protección Integral.; Tercer núcleo de significaciones: De la insignificancia y el retorno de lxs “menores” como problema; Cuarto Núcleo: Protagonismo Infantil.

PRIMER NUCLEO DE SIGNIFICACIONES:

### **El instituido de la Situación Irregular**

Los análisis sobre el arte y la iconografía laica efectuados por Aries (1993) dan cuenta cómo la niñez, en términos de categoría de construcción sociohistórica, será instituida gradualmente en la segunda mitad de la Edad Media (siglo XII – XIII). La progresiva diferenciación de la niñez del mundo de los adultos se consolidará al compás del espíritu burgués europeo, a partir del control social ejercido por la familia y la escuela (Aries, 1998; García Méndez, 1989; Laje y Bisig, 1989; Laje, 1993).

Bajo el núcleo de significaciones de la Situación Irregular, los/as niños y niñas, incapaces de hecho y de derecho, no poseerán rasgos propios, sino que portarán cualidades análogas a las de sus padres. Serán considerados/as de esta manera, herederas/os promisorios del potencial genético de la comunidad política imaginada, constituyéndose así en objeto de fuerte vigilancia estatal.

Esta vigilancia estatal sobre la niñez, conformará parte de la política educativa fundacional, la cual bajo fundamentos higienistas sobre la peligrosidad de ciertas enfermedades, procederá a construir un conjunto de intervenciones disciplinarias:

*“Con actitudes similares a las de la criminología, los pedagogos insistían en la separación de los cuerpos, la clasificación de los estudiantes de acuerdo con sus propensiones y deficiencias y la vigilancia de las familias. (...) consideraban la indisciplina escolar como una enfermedad y trataban a los alumnos infectados como niños peligrosos.” (Salvatore, 2001; p. 96)*

Por su parte, esta categoría no será una construcción homogénea. En su interior, se establecerá una distinción entre las/os niñas y niños insertos en los aludidos mecanismos de control social (familia y escuela) y los/as situados fuera de los mismos (Aries, 1998; García Méndez, 1989; Laje y Bisig, 1989; Laje, 1993). Es sobre estos/as últimos/as que los movimientos positivistas reformadores de la niñez de fines del siglo XIX pondrán la voz de alerta, salvación y protección (Platt, 1997).

Tras estos discursos de salvación, solo se ocultaría una fuerte motivación de defender a la sociedad del peligro potencial que se entendía esta porción de la niñez representaba. Lo expuesto,



puede rastrearse en el Primer Ciclo de Conferencias de los Congresos Panamericanos del Niño, en cuyo Primer Congreso (Buenos Aires, 1916)<sup>31</sup>, se expresaba que el objetivo del mismo era el ser:

*“... verdaderas cruzadas de redención y solidaridad humana (...) en la defensa de la sociedad para lo más sagrado y más indispensable: el porvenir de la raza (...) el cuidado de los organismos empobrecidos para que no se conviertan mas tarde en seres y en detritus peligrosos.”* (Citado en Iglesia, Villagra, Barrios, 1998, p. 68)

En cuanto a su tema predominante, se encontraría el mejoramiento de la raza americana a partir de la eugenesia:

*“(...) 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.”* (Citado en Iglesia, Villagra y Barrios, 1998, p. 69 y 72)

Esta construcción de la niñez pobre y abandonada, propia de Occidente, y de América Latina en particular, tendrá su base en una sucesión de leyes, congresos académicos, y una renovada inquietud desde diferentes disciplinas, tal como la medicina, la psiquiatría, el derecho. La piedra angular de este régimen será un poder de disposición discrecional e ilimitado, ejercido bajo la figura del Juez de Menores sobre estos/as niños/as y sus familias, entendidos portadores de alguna anomalía (Laje y Bisig, 1989).

La regla supone así, que los/as niños y niñas son objeto de intervención en el ámbito privado, en su calidad de hijo/as de familias normales. La excepción, se constituye por los casos de niño/as cuyos padre/madre no reúnan estas condiciones. Es aquí, donde la potestad sobre los/as mismos/as se publicará vía Juzgados, Organismos e Institutos de Menores. Esto es, se establecerá un conjunto de procesos y filtros normalizadores y disciplinadores sobre la descendencia del Otro, a partir de los cuales se irá construyendo su identidad diferenciada de “menores”.

Esta es la mirada presente en la sanción de la Ley Agote (Ley 10.903, 1919), parte de la legislación positivista de carácter reformista y moralista que será sancionada en nuestro país, destinada específicamente a aquellos sujetos catalogados de “*anormales*”, los “*sin moral y sin bienestar material*”. Todo/a niño/a, descendiente del Otro (vagabundos, mendigos, inmigrantes, pobres, mujeres que no sigan las pautas impuestas de la época, anarquistas, socialistas, comunistas, aquellos que portaban ciertas enfermedades estigmatizantes, tal el caso de la lepra, de la locura), se erigirá en objeto de reglamentación e intervención para su reforma y cura.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Iglesias, Villagra y Barrios (1998), en un conocido trabajo en este campo, analizarán estos diferentes Ciclos de Conferencia, recuperando la voz de sus participantes. En este sentido, remitimos aquí al trabajo: “*Un viaje a través de los espejos en los Congresos Panamericanos del Niño.*” Las autoras dividen los sucesivos congresos en tres ciclos para su comprensión y análisis: un primer ciclo comprende de 1916 a 1935; el segundo corresponde a los años 1942 a 1968; y, por último, un tercer ciclo que abarca de 1973 a 1984.

<sup>32</sup> Tal es la línea que se expresa en esta Ley Agote (1919), la que reguló la situación de los niños/as situados en lo que en la época se consideró un contexto de anomalía: “*Existen en la capital cerca de 12.000 niños, entre delincuentes y abandonados o expuestos moral o materialmente. De modo que la imagen que el señor diputado tiene en su espíritu, que es la de un hogar bien constituido, moralmente organizado, previsor y cuidadoso, en que se atiende a la educación moral y el bienestar material de los hijos, está fuera completamente de la reglamentación de esta ley: ese es el caso normal.*” (Citado en Echavarrí, 2005: Ley Agote, 1919, p.939)

Particular mención merece la figura de “*declaración de abandono/riesgo material y/o moral*”, creación de los jueces a partir de distintos artículos de la Ley Nacional 10.903.<sup>33</sup> Por la misma, las/os niñas y niños son separados de su familia, y suprimiéndose todo vínculo identitario son derivados a institutos; o un poco más tarde, a circuitos para su adopción por familias “normales”.

Si el Otro adulto debe ser secuestrado institucionalmente (manicomios, cárceles, leprosarios), será además de capital importancia preservar del contagio a su descendencia, por lo que se instituye en un secuestro extensivo y preventivo en instituciones de menores a los/as hijos/as del Otro. La Ley Agote (1919) explicita “*Que cuando hay una familia desquiciada el contagio se extiende*” (p. 942). De esta manera, los jueces reemplazan la autoridad del “pater familias” y la institución reemplaza los lazos familiares de este Otro diverso, a fin que una vez reformado, normalizado, pueda constituirse en parte de la población de la nación imaginada.

Así se expresará desde los Congresos Panamericanos:

*“(...) con estos niños todo es muy costoso, largo y difícil para el Estado. No basta la recogida, (...) hay que reformarlos, hacerles perder los hábitos, memoria, amistades, ganancia económica, placeres perjudiciales y sustituir todo eso por los normales y adecuados”* (Citado en Iglesias et al., 1998, p.82).

Cabe aquí resaltar que este particular decir y fabricar estatal sobre la descendencia del Otro no solo se encontrará presente en las ya mencionadas declaraciones de abandono material y moral, bajo las que la pobreza se judicializa; sino también en las apropiaciones de los/as niños/as de los pueblos originarios y las ocurridas en los procesos dictatoriales<sup>34</sup> (Laje, 1993; Llobet, 2011).

Y si bien, de modo posterior, la genética será progresivamente desplazada por las condiciones sociales como causa determinante de la “peligrosidad” o la “potencial peligrosidad” de las conductas, lo cual se vinculará directamente a la estabilidad y a la seguridad del orden social, la noción racista y eugenésica proseguirá inscripta en la gramática estatal. A modo de ejemplo, la Ley Nacional de 13.394 (1954) establecía un Régimen Penal de Menores con el objetivo de “*perfeccionamiento de la infancia y la juventud*”, el cual se sigue poniendo el eje de la normalidad en la familia y la herencia genética:<sup>35</sup>

*“(..) .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*

---

<sup>33</sup>. En esta figura, quedan claramente insertos los roles que se adjudican a cada uno de los integrantes de la familia: el padre (proveedor material) y la madre (en su rol de socializadora moral de la familia). Es a partir de estas declaraciones de abandono, que los Jueces de Menores implementarán la política de infancia, tendiente a evitar el destino fatal de la delincuencia de estas/os niños/as, tal como se asentaba en los Debates Parlamentarios de 1919: “*Estos menores no solo no tienen un ambiente económico y moral de hogar y carecen de afectos humanos, sino que en muchos casos son explotados por sus mismos padres, o por terceros haciéndoles ejercer los más degradantes oficios. Estos pobres niños van fatalmente a la delincuencia.*” (Citado en Echavarrí, 2005, p. 69, 70)

<sup>34</sup> Cabe resaltar, que esta operación solo pudo ser dimensionada en términos de violaciones de derechos humanos a partir de las apropiaciones ocurridas en los procesos dictatoriales, y de las voces levantadas por las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo.

<sup>35</sup> Lo cual nos remite a la teoría de la herencia psiquiátrica de Foucault, 2001.

*esterilización sancionada el 1\* 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)*

Progresivamente, y tal como afirma Iglesias (1998), la sombra acechante de la capacidad de disturbio de los niños considerados como peligrosos o antisociales, comienza a semejarse demasiado al enemigo interno contra el que apuntaba la Doctrina de la Seguridad Nacional que, desde la Segunda Guerra Mundial, nutriría el pensamiento de las fuerzas armadas representado en el comunismo.<sup>36</sup> Como consecuencia de lo expuesto, se brega por el endurecimiento de las normas de control social, lo cual tiene su punto culmine en el Congreso Panamericano del Niño realizado en 1963 (Iglesias et al., 1998).

Entonces, la Ley Nacional 10.903 es el marco que vertebrará la política pública sobre la “minoridad” en Córdoba, la cual solo podrá configurar un modo orgánico y sistematizado, entrada ya la década del '40 del pasado Siglo XX, a partir de la emergencia de un nueva manera de intervención estatal que involucra a las Provincias en el proceso de implementación de la misma.<sup>37</sup>

SEGUNDO NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES:

### **El instituyente de la Protección Integral**

Poco después de dictada la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), ingresa en agenda la necesidad de contar con derechos humanos específicos que dotasen a los/as niños y niñas de un lugar dentro de la humanidad y los derechos. Como parte de este proceso, en 1989 será finalmente sancionada la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN).

La CIDN, no exenta de críticas,<sup>38</sup> recepta aspectos de un nuevo núcleo de significaciones, aún de carácter instituyente sobre la niñez. Por esta, se socava el instituido de la Situación Irregular, erigiendo a lo/as niños y niñas en calidad de sujetos titulares de derechos y de políticas -no en un potencial futuro-, dotándolo/as de ciertos márgenes relativos de capacidad en su accionar.<sup>39</sup> A partir de sus diferentes artículos, se brega asimismo por borrar la línea instituida entre niños/menores, y desarticular el proceso selectivo eugenésico de la política pública instaurada bajo las significaciones de la Situación Irregular. En este sentido, el rol del decir y fabricar estatal se resignifica, al

---

<sup>36</sup> Los actos de inconducta, en este sentido, serán definidos en el marco de los Congresos Panamericanos de esta época como: *“Para informar sobre la conducta de los menores en su país en actividades políticas” (Perú); “Para la calificación del delito por la participación de menores en actividades políticas bajo determinadas condiciones” (Chile); “Sobre la utilización por sectores políticos de las características de agresividad de la juventud y la forma cómo ha encarado su gobierno esa agresividad” (Paraguay); “Sobre las nuevas formas delictuales” (Argentina); “Sobre la incorporación de menores a grupos y la evolución de esos grupos” (Uruguay); “Sobre el tema y la forma de encarar ese tema” (Estados Unidos); “Sobre la influencia de los móviles políticos en el acto delictivo” (Venezuela); “En atención con los móviles especiales, ya que detrás están los grupos extremistas” (Ecuador)”. (Citado en Iglesias et al., 1998, p. 27)*

<sup>37</sup> Remitimos en este sentido, a Echavarrí 2005.

<sup>38</sup> Remitimos a Núcleo de significaciones de Protagonismo Infantil.

<sup>39</sup> Cabe resaltar que este instrumento internacional posee carácter vinculante para los Estados que la suscriben, al tiempo que provee mecanismos específicos de seguimiento por parte del Comité de los Derechos de la Infancia.

encontrarse obligado a reparar y garantizar derechos vulnerados tanto de los/as niños y niñas, como de sus familias.<sup>40</sup>

Que el núcleo de significaciones de la Protección Integral comenzase a circular en la política de niñez argentina no fue tarea sencilla, siendo recién en 2005 el año que se sancione la Ley Nacional 26.061 de adecuación a la CIDN. Perceval (2008) y Fernández (2014) mencionan en este proceso, el acompañamiento de la presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo, quien es a su vez presidenta de CASACIDN (Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño), conformado por un grupo de organizaciones desde el año 1993. Asimismo, desde ámbitos internacionales, todo otro conjunto de organismos bregará por esta transformación<sup>41</sup> (Fernández, 2014).

Desde la academia, se aportará en este cambio registrándose un conjunto de abordajes desde el cual se alentará el instituyente de esta nueva mirada sobre la niñez. En este sentido, Macri y Guemureman (2013) afirman que hasta tanto la infancia no deviene cuestión social, los abordajes serán escasos, siendo a partir de la década del '90, en que empiezan a multiplicarse.

Por su parte, Llobet<sup>42</sup> (2011) sostiene que el conjunto de prolíficos estudios sobre políticas sociales que se desarrollan en los '90 adquieren carácter fundacional<sup>43</sup>, siendo a partir de los mismos, junto a la labor de Abuelas de Plaza de Mayo y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), que será posible establecer una analogía entre los crímenes de la dictadura y la situación de niñas y niños institucionalizados<sup>44</sup>.

Es a partir de 2005, que a los estudios sobre técnicas de gobierno y políticas destinadas a la infancia que señalan los aspectos represivos, se sumarán diferentes abordajes que centrarán su análisis en el conjunto de prácticas activas y reflexivas capaces de modificar el dispositivo de la Situación Irregular. El foco será puesto aquí, en el modo en que los diferentes sujetos que conforman el sistema y en la relación y los procesos de negociación de sentidos y prácticas en el marco del nuevo paradigma. En este sentido, se posibilitó la reconstrucción de matices, de lo

---

<sup>40</sup> Es de resaltar, que la familia como institución adquiere una nueva significación bajo la Protección Integral. Remitimos en este sentido a Capítulo 3.

<sup>41</sup> Aludimos aquí a organismos tales como PNUD, UNIFEM, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Human RightsWatch, el Grupo Parlamentario Interamericano, la Comisión de Equidad y Género del Parlamento Latinoamericano, Global Action y especialmente UNICEF. (Fernández, 2014).

<sup>42</sup> La autora mencionada caracteriza el conjunto de estudios e investigaciones emergentes en los '90 en tres líneas principales: el de raigambre culturalista y "psi", orientado a las formas de producción cultural de la infancia; el de tradición foucaultiana, cuyos objetos se enfocan en los procesos de control social y gubernamentalidad; y los estudios de políticas sociales.

<sup>43</sup> Para la mencionada autora, esta producción intelectual caracterizará y cuestionará el instituido de la Situación Irregular, enmarcando trabajos tales los de Silvia Guemureman (1999 y 2001), Alcira Daroqui (2001), María Inés Laje (1999), Eduardo Doménech (1997; 2003), Mary Beloff (1999, 2002), Eduardo García Méndez (1995, 1997, 1998, 1999).

<sup>44</sup> Cabe mencionar que la reseñada línea crítica no fue la única línea de abordaje. Asimismo se desarrolló otra, de carácter más normativa desde la cual se analizaron y evaluaron políticas sociales desde el punto de vista de la inadecuación de los diseños y la distancia de los mismos con la implementación, conjugado con una suerte de voluntarismo político para pensar la intencionalidad de los que afirman retóricamente lo que luego no harán. Llobet (2011) menciona aquí a autores como Costa y Gagliano (2000), Eroles (2001), Dubaniewicz (1997), Luna (1998), Padawer (1999), Bianchi, (1995 y 1999). Es en perspectiva que se inscriben los análisis promovidos desde UNICEF, desde los cuales se tenderá a enfatizar la distancia entre diseño e implementación y, para usar una expresión de la época, entre la implementación real y la retórica de los derechos.

heterogéneo y conflictivo de la intervención estatal, de la experiencia de la infancia, de la interpelación institucional, recuperando los mundos de la vida y los significados de los actores (Llobet, 2011; Villalta, 2013; Ciorda, 2015)<sup>45</sup>.

En cuanto al modo que adquiere el fabricar estas políticas, la Convención si bien delimita una serie de mandatos en términos de obligaciones positivas de los Estados, no establece formas específicas de gestión, al considerarse este aspecto objeto de decisión soberana de cada uno de los Estados. Sin embargo, de la misma trasunta la estrategia general a seguir, en la que adquieren primacía las políticas sociales básicas y que, con respecto a éstas, todas las otras políticas deben ser subsidiarias y residuales. Bajo una concepción dinámica del principio de igualdad, impone además a los Estados-parte y a la comunidad internacional el respeto de un estándar mínimo de las normas del Estado social y de una regulación del desarrollo económico acorde a criterios de desarrollo humano (Baratta, 2007).

Cabe además resaltar aquí, la Observación General N°5 “Medidas Generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, del Comité Internacional sobre los Derechos del Niño, la cual presenta una serie de principios orientativos al fabricar de esta política, tales como la intersectorialidad, interjurisdiccionalidad e integralidad.<sup>46</sup>

Por su parte, la definición del Instituto Interamericano del Niño sobre el Sistema de Protección Estatal lo concibe en términos de un diseño organizacional y operativo para la implementación de las políticas públicas de infancia y adolescencia, estructurado y sistematizado a partir del relacionamiento entre todos los actores a los efectos de dar efectividad a los derechos. Asimismo, en la XII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia (Buenos Aires, 2010) se precisa que estos sistemas de protección integral requieren de “(...) una institucionalidad fuertemente articulada y coordinada por entes suficientemente facultados”; a más de presupuestos públicos adecuados.

Lo señalado al momento, da cuenta de un consenso existente acerca que la posibilidad de fabricar estatalmente el goce universal de los derechos de los niños es el resultado de una estrategia de gestión integral en la protección de derechos de las/os niños y niñas.

Un conjunto de autoras en este campo, pondrán asimismo foco en el fabricar estatal de este sistema en sus análisis. Fernandez (2014)<sup>47</sup>, plantea las categorías de integralidad estatal horizontal

---

<sup>45</sup> Ciorda (2015) a partir de una experiencia etnográfica, analiza las reconfiguraciones institucionales promovidas a partir de la implementación del sistema de promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires. El análisis focaliza en las continuidades y en las rupturas que esta reconfiguración trajo aparejada con relación a los sentidos en torno a la protección de la infancia, las prácticas y las lógicas institucionales, las trayectorias de los actores sociales y las tensiones que se suscitan entre estos.

<sup>46</sup> “La aplicación efectiva de la Convención exige una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos del niño en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios niños y jóvenes (Art. 27)” y “La administración pública, en su conjunto y en todos sus niveles, si se quiere que promueva y respete los derechos del niño, debe trabajar sobre la base de una estrategia nacional unificadora, amplia, fundada en los derechos y basada en la Convención (Art. 28)” (2003). El subrayado nos pertenece.

<sup>47</sup> La autora establece en el campo de la infancia y las políticas estatales dos tipos de estudios: por un lado, aquellos que ponen el acento en las expresiones de la singularidad de niños y niñas, revalorizan las diferencias de los aspectos culturales y étnicos, y ponderan la participación y la emergencia de nuevos movimientos sociales; por otro, donde ella se

y vertical e integralidad territorial comunitarizada, dando cuenta a partir de éstas, de las disputas de posiciones que tornaron en políticas a la Convención de los Derechos del Niño en Argentina. Laje y Cristini (2009) efectuarán un abordaje de políticas de niñez a partir de dos enfoques, uno centrado en las *necesidades*, de corte asistencial, compensatorio, limitado, centralizado y sectorial. El otro, el *enfoque de derechos*, que supone restablecer la primacía de las políticas sociales básicas para el goce de una vida digna de todos/as las/os niños y niñas. Este último enfoque, es caracterizado bajo los siguientes principios de gestión de políticas: multiactoral, intersectorial e interjurisdiccional.

Llobet y Villalba (2015) se interrogan asimismo en torno a la implementación de los principios de transversalidad, integralidad y corresponsabilidad establecidos en la ley en las políticas específicas del área en dos provincias argentinas (Mendoza y San Juan)<sup>48</sup>. Stuchlik (2005, 2012) avanza en la necesidad de enfatizar dos aspectos centrales referidos al diseño e implementación de políticas: la intersectorialidad, la cual define como relación entre los poderes del Estado y la articulación de las distintas áreas de gobierno; e interjurisdiccionalidad, esto es la relación entre los diferentes niveles de gobierno. Por su parte, Repetto y Tedeschi (2013) consideran especialmente problemático el asunto de la coordinación interinstitucional. Sostienen que el nuevo sistema que impulsa la Protección Integral, obliga a repensar y conocer las competencias de cada área u organismo del Estado para evitar intervenciones inconexas, identificando además, un conjunto de nudos problemáticos de carácter político técnico en el fabricar transversal e integral necesario a esta política pública.<sup>49</sup>

Como tendencia en las producciones emergentes de un tiempo a esta parte, cabe referenciar lo expresado por Llobet y Villalba (2015), quienes plantean necesario abandonar los paradigmas normativos - Protección Integral y Situación Irregular -, pues esta división del campo de políticas de infancia en dos posiciones tajantemente diferenciables, “tutelares” y “garantistas”, no permite dar cuenta de las multiplicidades de sentidos, porosidades y mixturas existentes. Se interpela así, este núcleo de la Protección Integral de derechos en su carácter normativista o legalista.<sup>50</sup>

Por nuestro lado, adherimos en principio a esta postura. Sin embargo, al mismo tiempo, consideramos que dados los contextos actuales es imposible apartarse de modo total del Paradigma de la Protección Integral, pues el mismo permite marcar un horizonte ético y político en el campo de la niñez. Hasta tanto se instituya otro imaginario posible en torno al decir y fabricar estatal, esta ausencia conlleva como riesgo producciones que contribuyan a la justificación de prácticas de corte normalizador y racista, abriendo al tiempo, la posibilidad de abreviar fácilmente en la insignificancia (Castoriadis, 1997).

---

inscribe, aquellos que analizan el reconocimiento de derechos específicos y transformaciones de la ciudadanía de lxs niñxs a través de la centralidad de las políticas públicas.

<sup>48</sup> Esta indagación remite específicamente a lo que refiere al nivel de medidas de protección excepcionales establecidas en la Ley. En este sentido, se interrogan cómo estos principios vienen siendo materializados en las prácticas cotidianas, como se interpretan y dotan de sentido.

<sup>49</sup> El primero, remite a una cuestión esencialmente política, tal es quien ejerce la rectoría/gobierno del conjunto de intervenciones que afectan de un modo u otro a esta población. El otro, refiere el hecho del cómo promover una real coordinación entre instituciones, niveles de gobierno y servicios/programas.

<sup>50</sup> Así, Llobet y Villalba (2015) enfatizan la necesidad de desplazarse de un paradigma normativo o legalista hacia la arena de la política y de las prácticas reales que dan cuerpo a lo que se ha denominado como “protección de la infancia”.

TERCER NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES:

### **De la insignificancia y el retorno de lxs “menores” como problema**

A partir de los '90 se consolida el neoliberalismo en Argentina. Bustelo (2005) caracteriza este nuevo período como “estado de indefensión de los NNA”, ya que éstos emergen nuevamente como miedo o amenaza potencial, que puede derivar en situación de caos y desborde, convirtiéndose de modo determinante en un atentado a la propia seguridad individual.

Es aquí, que el instituido de la Situación Irregular, conservando su matriz racista, será reconfigurado en su fabricar. Bajo este nuevo contexto, y en lo que refiere a los/as niños y niñas de sectores populares, la defensa social pierde su aspecto reformador moralizante y deviene en mera represión, en decir y fabricar estatal de excepción (Agamben, 2006).

Así, la insignificancia neoliberal toma el racismo y la eugenesia y la vacía de su sentido rehabilitador, de posibilidad de un posible posterior retorno a la comunidad política imaginada a partir de la institucionalización. Lo expuesto se expresa en las políticas de “tolerancia cero”, en una convivencia estatal y de empresas de seguridad privadas, y que adquiere su más acabada expresión en la figura conocida mediáticamente como muertes por “gatillo fácil”. También, en la imposibilidad de lo/as niños y niñas de acceso a ciertos espacios públicos de las ciudades, y en el retorno de las discusiones de baja/alta de edad de imputabilidad.

De modo paralelo, se conforma una mirada instrumental, que mercantiliza a niñas y niños, entendida como negocio para las ahora “buenas” empresas y bancos que mejoran su “imagen” institucional (Bustelo, 2005). De este decir y fabricar de los NNA como objetos en el marco de la insignificancia neoliberal, pueden encontrarse además indicios en los sistemas de medicalización en las escuelas y en la sobrecarga académica de niños en escuelas de elite (Sepúlveda, 2011).

CUARTO NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES:

### **Protagonismo Infantil<sup>51</sup>**

Este núcleo instituyente, emerge de la mano de los procesos de organización y educación popular en América Latina aproximadamente en los años setenta, registrando sus primeras acciones en Perú, y expandiéndose luego por América Latina toda, Asia y África. Se trata de niñas y niños que impulsan (muchos años antes de la sanción de la Convención) procesos de reconocimiento de derechos, protagonistas de su desarrollo, sujetos de derechos sociales, políticos y económicos.

Puede este núcleo de significaciones considerarse tributaria de algún modo además, de las instituyentes (y obturadas) visiones anarquistas y su pedagogía libertaria en torno a ser niño y niña, que los/as situaba como sujetos políticos, en términos de igualdad, disolviendo toda asimetría con

---

<sup>51</sup> En Córdoba, estas significaciones tienen una amplia circulación, a partir de la presencia de la ONGs La Luciérnaga y de la Red por los Derechos del Niño de Córdoba “Buhito”, espacio éste de articulación de organizaciones de niños, adolescentes, jóvenes y educadores de los barrios, villas y organizaciones de sectores populares. La Red, comienza a organizarse desde 1995, a partir de diversas actividades (talleres, marchas, muestras públicas y encuentros) en torno a los derechos de los NNA. En 1996 tres organizaciones argentinas -La Luciérnaga, Red Buhito y Pelota de Trapo de Buenos Aires-, fundaron la Organización de Niños, Jóvenes y Adolescentes Trabajadores de Uruguay, Paraguay y Argentina (ONJAT UPA).

los adultos al momento de luchar contra la opresión en sus dimensiones del reconocimiento y la redistribución. Son por su parte, estas significaciones instituyentes, las que consolidarán en experiencias tales como la Escuela Laica de Lanús, La Escuela Moderna del Luján, la Escuela Moderna de Buenos Aires, la Escuela Moderna de Villa Crespo (Puiggros, 2006; Barrancos, 1990, 2004, 2006).

Actualmente, y a partir de esta propuesta inspirada en la praxis social y política del Protagonismo Infantil, los NNATs (Niños/as y Adolescentes Trabajadores) poseen una extensa red organizativa en América Latina. Solo a modo de ejemplo, mencionamos el MOLOCNATS: Movimiento Latinoamericano y del Caribe de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores. Este movimiento ingresará tardíamente a Argentina a partir de la denominada “Crisis del 2001”.

A partir de este núcleo de significaciones, se construye una potente crítica a la Protección Integral, y a la Convención, entendida ésta como un producto cultural de origen occidental, elaborado fundamentalmente a partir de concepciones dominantes y universales sobre la infancia emanadas de los países industrializados de Europa y América del Norte, desde donde se omite las características socioeconómicas, políticas y culturales de los particulares contextos nacionales en los que se inserta su implementación (Pilotti, 2000). Se cuestiona así, la posibilidad de dar alcance efectivo a sus postulados en los actuales contextos de desigualdad.

De modo paralelo, se interpela el alcance que adquiere en la CIDN la participación de los NNA. Así, al decir de Cusianovich (2003):

*“Nada menos que en relación a “participación”, es una palabra que no aparece como tal. Aunque es cierto que autores respetados en la materia nos dirán que hasta en 17 artículos se sostiene el derecho a la participación del niño. Puede ser, pero lo que es tan igualmente cierto, es que se trata de un trabajo de inferencia, de deducción, de lectura. A nosotros nos habría gustado que un texto de tanta trascendencia para la vida de los niños, hubiera asegurado un lenguaje directo.” (p.13)*

En lo que refiere de modo específico a la posición de los NNATs en torno al trabajo infantil, ésta puede verse sintetizada en los fragmentos de esta carta presentada por el MOLOCNATS (2016), en ocasión del día para la Erradicación del Trabajo Infantil impulsada por la Organización Internacional del Trabajo. En ella expresan su desacuerdo en la existencia de ese día, bajo, entre otros, los siguientes fundamentos:

*“Esta fecha fue promovida por la Organización Internacional del Trabajo una Organización de Adultos que cree representarnos pero que no nos consulta (...) tenemos la capacidad para opinar sobre los temas que nos afectan.”*

*“A los NATs el hecho de Trabajar nos lleva a acceder a Nuestros Derechos (...) Derechos que no todos los estados pueden garantizar.”*

*“El Trabajo Digno es Diferente a la Explotación, tal vez la OIT no entiende esto porque no están acostumbrados a defender el Trabajo Digno en un Sistema Económico diferente al Capitalismo.”*

*“Demandamos y Exigimos que nos escuchen, queremos participar en la IV Conferencia Mundial contra el Trabajo Infantil a celebrarse en Argentina el próximo año (...) No se puede llegar a acuerdos si no nos consultan, compartamos la toma de decisiones.”*

Save the Children, por ejemplo, es una de las organizaciones a nivel internacional que promueve esta postura regulacionista, que marca la diferencia con la postura de UNICEF, de carácter



abolicionista del trabajo infantil en el marco de la Protección Integral. Las significaciones promovidas por parte de este núcleo del Protagonismo, parten de considerar que esta postura abolicionista de UNICEF desconoce la realidad de los niños pobres y sus familias. La/os niñas y niños son sujetos trabajadores/as, sujetos económicos a los que se invisibiliza sus aportes a las economías familiares y nacionales. Para esta línea, no se trata de establecer relaciones de complicidad con la pobreza, sino recuperar el trabajo humano en su calidad de obra creadora, emancipadora, y denunciar los modos precarizantes y explotadores que adquiere en nuestras sociedades capitalistas actuales (Morsolin, 2013).

Por último, cabe resaltar en lo que refiere a las/os niñas y niños como sujetos de participación política, el hecho que los desarrollos del Protagonismo Infantil vienen siendo recuperados a modo de efectuar relecturas y potenciar la noción de sujetos de derechos presente en el núcleo de significaciones de la Protección Integral. (Cristini, 2015).

**B. Segundo Apartado**  
**SIGNIFICACIONES EN DISPUTA II:**  
Nueva Economía Social (NES)

“MEDIO DE ADAPTACIÓN” O SUBVERSIÓN DEL SISTEMA CAPITALISTA:  
UN INTERROGANTE QUE SE REEDITA.

Más allá de las particularidades que actualmente adquieren la NES y su política pública, hay un interrogante que parece re editarse de manera análoga a la de su fase inicial en Europa del Siglo XIX con el surgimiento del Capitalismo. Éste, remite por un lado a las potencialidades emancipatorias, al poder instituyente de estas experiencias; por otro, a su uso estatal como dispositivo de regulación de subjetividades que intenten subvertir el orden, esto es, un mecanismo que permite estabilizar, adaptar y hacer soportable las consecuencias perversas del capitalismo neoliberal.

Así, la vieja economía social sustentada por el socialismo utópico, fue catalogada de reformista desde autores/as y movimientos auto denominados revolucionarios, de lógica rupturista. Es el caso de Rosa de Luxemburgo (1900), quien en Reforma o Revolución alude a las experiencias de la economía social en clave de “*medio de adaptación*”:

*“La teoría revisionista llega así a un dilema. O la transformación socialista es, como se decía hasta ahora, consecuencia de las contradicciones internas del capitalismo, que se agravan con el desarrollo del capitalismo y provocan inevitablemente, en algún momento, su colapso (en cuyo caso “los medios de adaptación” son ineficaces y la teoría del colapso es correcta); o los “medios de adaptación” realmente detendrán el colapso del sistema capitalista y por lo tanto le permitirán mantenerse mediante la supresión de sus propias contracciones.”*

Agregando más adelante:

*“Los obreros que forman una cooperativa de producción se ven así en la necesidad de gobernarse con el máximo absolutismo. Se ven obligados a asumir ellos mismos el rol del empresario capitalista, contradicción responsable del fracaso de las cooperativas de producción, que se convierten en empresas puramente capitalistas o, si siguen predominando los intereses obreros, terminan por disolverse.”<sup>52</sup>*

Para Defourny (2004), Marx en principio se mostrará a favor del movimiento cooperativo, para luego dejarse llevar progresivamente por tesis colectivistas, negándole a la economía social función alguna al interior del proyecto emancipatorio marxista.<sup>53</sup> Esto tiene clara expresión en el Manifiesto Comunista, donde Proudhon será catalogado como parte del socialismo conservador o burgués, mientras que Saint-Simon, Fourier y Owen, entre otros, serán caracterizados como pertenecientes a

---

<sup>52</sup> Es significativo asimismo el siguiente párrafo: “Dentro del marco de esta sociedad, las cooperativas de producción se reducen a meros apéndices de las de consumo. Parecería, por tanto, que éstas deberían ser el comienzo del supuesto cambio social. Pero de esta manera la supuesta reforma de la sociedad mediante cooperativas deja de ser una ofensiva contra la producción capitalista. Esto es, deja de ser un ataque directo a las bases fundamentales de la economía capitalista. Se convierte, en cambio, en una lucha contra el capital comercial, sobre todo el capital comercial pequeño y mediano. Se vuelve un ataque contra las ramas más pequeñas del árbol capitalista”. (Luxemburgo, 1900, p. 55) En: <https://www.marxists.org/espanol/luxem/1900/reform-revol.htm>

<sup>53</sup> Olin Wright (2010) amplía las significaciones que adquiere la economía social en los inicios de la propuesta marxista.

un socialismo y comunismo crítico utópico de rasgos claramente reaccionarios.<sup>54</sup> Marx y Engels referirán sobre los socialistas utópicos:

*“El proletariado no existe para ellos sino bajo el aspecto de la clase que más padece (...) Repudian toda acción política, y sobre todo, toda acción revolucionaria, y se proponen alcanzar su objeto por medios pacíficos y ensayando abrir camino al nuevo evangelio social por la fuerza del ejemplo, por las experiencias en pequeño, condenadas de antemano al fracaso.”*<sup>55</sup> (Manifiesto Comunista, 1848, p. 83)

De modo paralelo, es de destacar que estas formas organizativas y principios de autogestión promovidos desde la economía social, estarán presentes en un sinnúmero de experiencias alternativas libertarias y anarcocomunistas, que visualizaban a las mismas como modos de escape tanto de la lógica estatal como mercantil, tal como queda expresado, por ejemplo, en los procesos de colectivización emergentes en la Guerra Civil Española (Myntz, 2005).

Al tiempo, éstas han sido herramientas de Estados que ensayaron modalidades propias del socialismo, tales como es el caso del Plan Cooperativo de Lenin, el de la Yugoslavia de Tito, o en China con Mao en los '50. En Latinoamérica, por su parte, será parte de los proyectos de Allende en Chile y, aunque de manera controversial, también en la Cuba revolucionaria (Rodríguez Musa, 2012; Ciolli, 2013; Harnecker, 2011, 2014).

En este sentido, Rodríguez Musa (2012), sostiene que como resultado que la escuela marxista ha calificado a estos socialistas como idealistas y utópicos, al pretender revertir el sistema capitalista evadiendo u obviando los antagonismos de clases, no por ello puede afirmarse que el marxismo ha mantenido una posición de hostilidad frente al cooperativismo. En relación, refiere asimismo a interesante pasaje pronunciado por Lenin en Congreso Socialista de Copenhague de 1910, en donde al referir a las cooperativas alude a la existencia de dos líneas:

*“(...) una, la línea de lucha de clase del proletariado, el reconocimiento del valor que tienen las cooperativas como un instrumento de esta lucha, como uno de sus medios auxiliares, y la definición de las condiciones en las cuales las cooperativas desempeñarían realmente ese papel, en lugar de ser simples empresas comerciales. La otra línea es la pequeño-burguesa, que oscurece el problema del papel de las cooperativas en la lucha de clase del proletariado, les otorga un significado que va más allá de esta lucha (es decir, confunde las opiniones proletarias y las de los patronos sobre las cooperativas) y define sus objetivos con frases generales que también pueden ser aceptables para el reformador burgués (...)”* (Citado en Rodríguez Musa, 2012, p. 87)

De los pasajes expuestos, puede inferirse así que, más allá de las divergencias de contexto y actores entre la fase inicial del capitalismo y el actual contexto, prosigue aún vigente el interrogante

---

<sup>54</sup>Esto es como parte de una burguesía que “busca remediar los males sociales, con el propósito de consolidar la sociedad burguesa.” (...) “Y se ha llegado hasta elaborar este socialismo en sistemas completos. Citemos como ejemplo la Filosofía de la Miseria, de Proudhon. Los socialistas burgueses quieren las condiciones de vida de la sociedad moderna sin las luchas y los daños que de ella resultan fatalmente. (...) Porque el socialismo burgués se resume por completo en esta afirmación: los burgueses son burgueses en interés de la clase obrera.” (Manifiesto Comunista, 1948, p. 79, 80, 81).

<sup>55</sup> En este sentido continúa: “(...) Buscan, pues, y en esto son lógicos, entorpecer la lucha de las clases y conciliar los antagonismos. Continúan soñando con la realización experimental de sus utopías sociales: establecimiento de falansterios aislados, creación de colonias interiores, fundación de una pequeña Icaria, edición en dozavo de la Nueva Jerusalén; y para la construcción de todos estos castillos en el aire se ven forzados a hacer llamamientos al corazón y a la bolsa de los filántropos burgueses.” (Manifiesto Comunista, p. 83)

acerca del rol estatal en torno a la economía social, sea aportando en procesos de transformación estatal y de construcción de otra Economía; o en su caso, de construcción de dispositivos de regulación disciplinadora sobre las subjetividades rebeldes, de herramienta de moralización, de disciplinamiento sobre el Otro.

## NUEVA ECONOMÍA SOCIAL Y SUS MULTIPLES SIGNIFICACIONES

Tal como fuera expuesto, a partir de 1995, se pondrán en marcha en Argentina, y en la Provincia de Córdoba<sup>56</sup>, una serie de experiencias, tales como empresas y fábricas recuperadas, clubes de trueque, cooperativas de trabajo y emprendimientos asociativos autogestionarios y solidarios. Las mismas, a las que enmarcaremos bajo la denominación genérica de Nueva Economía Social (NES), supusieron puntos de quiebre, al portar una serie de significaciones en el campo del trabajo que intentaban disputar las pretensiones de hegemonía de la lógica neoliberal.

En el conjunto de prolíficas elaboraciones teóricas efectuadas en este campo de un tiempo a esta parte, se encuentra como tema de preocupación recurrente la imposibilidad de conceptualizarla en forma unívoca. Esto, redundando en diferentes denominaciones, entre otras: Economía Solidaria, Economía de la Solidaridad, Economía del Trabajo, Economía Popular, Nueva Economía Social, Nueva Economía Social y Solidaria, Tercer Sector o Economía del non profit, entre otros (Defourny, 2004; Chavez, Monzón, 2000). Es tras estas múltiples modalidades nominativas, que subyacen diversos núcleos de significación, esto es particulares modos de decir y fabricar la política pública (instituidas/instituyentes), a los que hemos denominado: Primer núcleo: Lo instituido: vieja economía social reformista; Segundo Núcleo: NES, en clave instituyente: Otra economía, Otro Estado; Tercer Núcleo: NES en clave de regulación: Política estatal, emprendedurismo e insignificancia neoliberal; y Cuarto Núcleo: Otra Economía, solo posible Sin Estado.

### PRIMER NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES<sup>57</sup>:

#### **Lo instituido: vieja economía social reformista.**

Este primer núcleo de significaciones adquiere relevancia, pues si bien las experiencias instituyentes de la NES Argentina se identificaron escasamente al cooperativismo tradicional, muchas de ellas debieron formalizar su situación jurídica bajo la forma de cooperativas de la vieja economía social, quedando incorporadas en este sector (Ciolli, 2013).

Orozco Vilchez (1986) señala la existencia en América Latina de dos grandes líneas iniciales dentro del mundo cooperativo. Una, la del cooperativismo indigenista, que posee su raigambre en las culturas precolombinas, encontrando su soporte en la tradición indígena local y fomentada, en muchos de los casos, por el Estado, teniendo su manifestación predominante en el área andina y

---

<sup>56</sup> Con relación a las particularidades que adquirieron estas experiencias, las mismas fueron analizadas por el Programa Modernidad y Políticas Sociales de IIFAP/UNC a partir aproximadamente de 2001. Parte de los resultados del conjunto de investigaciones efectuadas pueden encontrarse en La Serna (2004).

<sup>57</sup> Cabe resaltar, que una primera versión de esta caracterización, no incluían este primer núcleo de significaciones, estableciéndose su incorporación a partir de la serie de entrevistas efectuadas. Lo expuesto, se inserta en la perspectiva metodológica de trabajo que se asume.

México. Mariátegui<sup>58</sup> (2007) alude aquí a las relaciones establecidas entre cooperativismo y propiedad comunal, entendiendo que la “comunidad” se ha articulado por el paso de un ferrocarril, por el sistema comercial y las vías de transporte centrales, ha llegado a transformarse en una cooperativa.<sup>59</sup>

La otra línea, se inserta en los procesos cooperativistas desarrollados en Argentina, Chile, Argentina, Uruguay y Sur de Brasil. Se trata de un modelo estrictamente europeo -principalmente rochdaleano- surgido de forma espontánea y de la libre iniciativa de la inmigración del Siglo XIX e inicios del XX. Es aquí, el emerger de Cajas de Socorros Mutuos, Mutuales y Cooperativas en Argentina, la que tuvo una intencionalidad de recreación de solidaridades en el contexto de desprotecciones que marcaba el proyecto liberal oligárquico que primaba.

No pretendemos aquí caracterizar los diferentes sentidos que disputaron la vieja economía social, sino mas bien señalar cómo este núcleo reformista emergió dominante, instituyéndose y prevaleciendo en el decir y fabricar de la política estatal.<sup>60</sup> Prevaleció así un cooperativismo europeo de corte ortodoxo, de carácter pragmático y con un desarrollo ideológico precario y frágil (Salminis, 2010). Quedaban relegadas de este proyecto, significaciones instituyentes anarquistas, de carácter autogestionario, de interpelación al statu quo.

La activa participación estatal en la obturación de este instituyente, puede graficarse claramente a partir de la sanción de las leyes de Residencia 4.144 (1902) y de Defensa Social<sup>61</sup> (1910), en las que se asociará al anarquista como determinado en su tendencia al delito, al ser poseedor de una “*enfermedad congénita*”<sup>62</sup> (Ansolohabere, 2005, p. 542).

Es en esta idea de enfermedad y determinación al delito donde se insertan además las teorías del sociólogo francés Le Bon y su Psicología de las Masas (1953), quien desde su obra perseguir

---

<sup>58</sup> Mariátegui (2007) expresará que la propiedad comunal no fue reemplazada por una economía progresiva fundada en la propiedad individual, sino que lo ocurrido fue un despojo de tierras en provecho de un latifundio feudal o semi- feudal. Para el autor, es desde estas extensiones latifundista donde se opuso una resistencia mucho mayor que el de las comunidades indígenas al desarrollo del capitalismo.

<sup>59</sup> Citando a Castro Pozo, Mariátegui (2007) agrega: “*Castro Pozo, que como jefe de la sección de asuntos indígenas del Ministerio de Fomento acopió abundantes datos sobre la vida de las comunidades, señala y destaca el sugestivo caso de la parcialidad de Muquiyayuyo, de la cual dice que representa los caracteres de las cooperativas de producción, consumo y crédito. Dueña de una magnífica instalación o planta eléctrica en las orillas del Mantaro, por medio de la cual proporciona luz y fuerza motriz, para pequeñas industrias a los distritos de Jauja, Concepción, Mito, Muqui, Sincos, Huaripampa y Muquiyayuyo, se ha transformado en la institución comunal por excelencia; en la que no se ha relajado sus costumbres indígenas, y antes bien han aprovechado de ellas para llevar a cabo la obra de la empresa; han sabido disponer del dinero que poseían empleándolo en la adquisición de las grandes maquinarias y ahorrado el valor de la mano de obra que la ‘parcialidad’ ha ejecutado, lo mismo que si se tratara de la construcción de un edificio comunal: por mingas en las que hasta las mujeres y niños han sido elementos útiles en el acarreo de los materiales de construcción*” (p 69).

<sup>60</sup> En la época no será definida de una manera unívoca, como asimismo tampoco se inscriben en una sola matriz político-cultural, encontrándose diferentes escuelas, tales la liberal, solidarista, socialista y cristianismo social. Para ampliar remitimos a *Repensando la economía social: cuaderno de trabajo Nº 86 / coordinado por Alfredo T. García. - 1a ed. - Buenos Aires : Ediciones del CCC Centro Cultural de la Coop. Floreal Gorini, 2010.*

<sup>61</sup> Enmarcada ésta el conflictivo escenario de los festejos del centenario. Asimismo, en esta época 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.

<sup>62</sup> Para un recorrido de las luchas anarquistas en Argentina, remitimos a la obra de Osvaldo Bayer: *Los anarquistas expropiadores.*

como finalidad política e intelectual oponerse al socialismo emergente. Esto, a partir de “un análisis “psicológico” similar al que Lombroso había realizado sobre el anarquismo, considerándola una patología que afectaba a las naciones, y en definitiva a las razas, contribuyendo sustancialmente a su degradación (González Alcantud, 2014).

Bajo este contexto de sentidos imperantes, la economía social pretendió dar cuenta del pauperismo, de la cuestión social en los inicios del capitalismo constituido por 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<sup>63</sup> (Vezzetti, 1985, p. 113).

Esta visión de corte reformista, de rehabilitación social instituida, es la que prevalece en artículo del periódico socialista “El Artesano” (1863), que constituye según Streiger (1974), la referencia más antigua en la prensa al cooperativismo de crédito en nuestro país: *“Hemos dicho que para fomentar la prosperidad de la República era necesario rehabilitar al obrero fundando una caja de crédito popular.”*

En sintonía a lo expuesto, Robert Castel (1995) en su libro *la Metamorfosis de la Cuestión Social*, expresa cómo ciertas expresiones que se enmarcan en la vieja economía social, tales las formas de ahorro socialmente colectivas, fueron utilizadas por los sectores dominantes a fin de construir dispositivos y mecanismos de fijación de la mano de obra en su proceso de reconversión, a modo de su regulación y disciplinamiento. En misma línea, Claudia Danani (2004), da cuenta de una economía social definida como estrategia de disciplinamiento y moralización de los sectores pobres de inicios del capitalismo, que al tiempo posibilita un ahorro en el gasto público.<sup>64</sup>

Estas primeras experiencias, impulsadas en nuestro país por los inmigrantes, tendrán inicialmente un lugar privilegiado en el sector agrario. Esto, en un contexto en el cual se acelera el desarrollo agrícola sobre clásicas estructuras latifundistas que no llegaban a transformarse, y en donde primarán necesidades de procesamiento y comercialización de productos.

De manera más lenta, las cooperativas adquirirán presencia en los territorios urbanos, vinculados a la provisión de servicios tales como electricidad, seguros, vivienda, etc. (Roggi, 2003). Finalmente, hay también un importante desarrollo del cooperativismo de crédito, que trabaja exclusivamente con depósitos en Cajas de Ahorro y en los marcos muy restringidos de la colectividad o gremio. Su accionar esta connotado en sus comienzos por un marcado filantropismo interno (Roggi, 2003; Plotinsky, 2012)<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Le Bon, será uno de los antecedentes teóricos de influencia, entre otros a Ramos Mejía, en el momento, para el cual la masa, tiene la condición femenina, irracional, análoga a la de los niños y los locos. (Vezzetti, 1985)

<sup>64</sup> Lo expuesto, mediante cita de Donzelot (1978): *“En efecto, en el seno mismo del movimiento higienista y de las corrientes filantrópicas del siglo XIX se levantó la demanda por “una economía social”, estrategia dirigida a los sectores populares definida como “...todas las formas de dirección de la vida de los pobres con vistas a disminuir el coste social de su reproducción, a obtener un número deseable de trabajadores con un mínimo de gasto público”* (p. 20).

<sup>65</sup> Vease: Montes y Resel (2003), Roggi (2003), Plotinski (2012) a fin de establecer una reseña sobre las diferentes experiencias que emergieron de cooperativismo en Argentina en los diferentes campos del consumo: agrarias, crédito, Cajas Rurales, Regionales de Préstamos y Ahorros, Cajas de Créditos, Cooperativas de Créditos y Cajas Populares, entre otras.

Una peculiaridad a destacar, que deviene de esta tradicional economía social, es el exiguo desarrollo que tuvo al interior el sector del cooperativismo de trabajo. Vuoto (2011) menciona que hasta 1950 solo eran 100 las cooperativas de trabajo registradas en el territorio, representando un 3,9 % del total de entidades cooperativas existentes<sup>66</sup>. Entendemos que es importante señalar esta peculiaridad, y diferencia con la NES, la cual en su mayoría se encuentra constituida por experiencias que tienden a la generación de trabajo.

Este cooperativismo primero argentino, contendrá una multiplicidad de ordenamientos jurídicos y organismos estatales, tal es el caso del INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), como así también federaciones y confederaciones, de gran peso aún en nuestra sociedad. En cuanto a las legislaciones, inicialmente fueron reguladas por el Código de Comercio de la Nación, haciéndoseles extensibles normas relativas a otro tipo de sociedades comerciales ajenas al movimiento cooperativo.

En cuanto a la primera Ley de Cooperativas (Ley 11.388, 1926), la misma será sancionada luego de la presentación de varios proyectos por diputados socialistas y expresaría fielmente los principios rochdaleanos, al tiempo que apenas aparecerían mencionadas las cooperativas de trabajo (Plotinsky, 2012). Será recién en mayo de 1973, cuando se sancione la Ley 20.337, actualmente vigente.

SEGUNDO NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES:

**NES, en clave instituyente: *Otra economía, Otro Estado***

Referimos aquí, a un conjunto de experiencias instituyentes que ponen de relieve los procesos de decisión democráticos, la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital, la prioridad de una finalidad de servicio a sus miembros y/o la comunidad antes que de lucro y la autonomía en su gestión. Se trata de nuevos espacios y emergencia de nuevas subjetividades en torno al trabajo, protagonizados por quienes, en su mayoría, han sido desplazados de los tradicionales modos de inclusión al mismo.

En este sentido, Pochman (2007) refiere que la crisis del desarrollo capitalista y su reproducción a lo largo de tres décadas, contribuyó decisivamente en la generación de un cuadro de ruptura del tejido social en el cual coexisten, al menos, distintos modos de producción, entre ellos, aquel de una economía solidaria en expansión, más allá de los estadios de la economía doméstica, popular y precapitalista. Singer (2004), por su parte, coincide en expresar que es el marco descripto de hegemonía neoliberal, el territorio donde surgen y se desarrollan estas experiencias de la NES.

Es desde este conjunto de prácticas emergentes en los territorios devastados por el paso del neoliberalismo, que se habilitarán significaciones instituyentes en torno a “otra economía posible” y en otras formas de trabajo, que imaginen nuevas relaciones políticas, económicas y sociales, de construcción de nuevas solidaridades. La economía social, parecería así cuestionar lugares y

---

<sup>66</sup> La mencionada autora, menciona que la primer cooperativa de trabajo será “La Edilicia de Pergamino”, fundada por obreros de la construcción en 1928.

espacios instituidos, insertándose en la misma la emergencia de un nuevo sujeto de derechos y de políticas: “*el trabajador de la nueva economía social*”.<sup>67</sup>

Estas formas instituyentes de la economía social, se dirimen entre la necesidad de formular alternativas económicas concretas que sean al tiempo emancipatorias y viables y que posibiliten dar sustento material a las propuestas que vienen siendo erigidas por distintos movimientos sociales (género, ambiente, reivindicaciones de campesinos, pueblos originarios, etc). Tal como plantean Sousa Santos y Rodríguez (2007), las mismas intentan recuperar e inventar una pluralidad de alternativas tendientes a la construcción de prácticas y formas de sociabilidad no capitalistas, mucho menos grandiosas que el socialismo centralizado, y con teorías menos ambiciosas que aquellas que apelan a la inevitabilidad del socialismo (Sousa Santos y Rodríguez, 2007).

Se trata, de esta manera, de tornar incómoda la reproducción del capitalismo, generando al tiempo, un potencial reflexivo a fin de efectuar re interpretaciones críticas a situaciones particulares de exclusión producidas por la dinámica propia del sistema económico. Es en esta línea, que se registra la emergencia de un conjunto de desarrollos teóricos a los cuales recurrimos a modo de dar cuenta de este núcleo de significación que impulsa la construcción de *otra economía y otro estado*. Más allá de sus divergencias, éstos comparten como posible una salida del capitalismo, de construcción de otro Estado, dotado de una nueva institucionalidad bajo espacios democratizadores, inclusivos y participativos. Esto es, de construir un instituido alternativo, en articulación al decir y fabricar estatal, entendiendo al mismo como espacio de síntesis de la conflictividad social (Nascimento, 2016).

Enmarcan aquí, entre otros, los desarrollos teóricos de Hintze (2010), Coraggio (1999, 2008), Pochman (2007), Razzeto (1997), Singer (2004), La Serna (2004), Schiochet (2009), Souza Santos (2007, 2010, 2011). Estos diversos autores, sea en términos, entre otros, de Economía del Trabajo (Coraggio, 1999, 2008), de construcción de otro socialismo (Singer, 2004) o de procesos de reflexividad crecientes y política de vida (La Serna, Comp. 2004), comparten un eje articulador referido a la posibilidad contra hegemónica al sistema económico capitalista portadas por estas prácticas emergentes.

La emergencia de estas prácticas de la NES, son consideradas por una gran parte de autores como transicionales, coyunturales, siendo el Estado, vía la motorización de políticas, quien puede propiciar condiciones de continuidad, sistematicidad, ampliación de este campo. Schiochet (2009) tomando desarrollos de Franca Filho, sostiene la existencia de un cierto consenso en relación a que solo como política pública la NES podrá salir de su fase de “experimentalismo social”.

En cuanto al imaginario de desarrollo económico en las que abrevan, y en sintonía con el primer cooperativismo indigenista, remiten a la cosmovisión del Buen Vivir, que cuenta con antecedentes de institucionalización efectiva en las Constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Se trata así, de impulsar un instituyente tendiente a construir progresivamente otro sistema económico, otro Estado, otros modos de concebir el trabajo y a los trabajadores.

---

<sup>67</sup> A fin de profundizar sobre las transformaciones en el mundo del trabajo y sus identidades en Argentina remitimos a La Serna (2010).



Particularmente en Argentina, este imaginario comunitario del Buen Vivir no contará con un desarrollo importante, dado la composición socio cultural y étnico de los trabajadores, más allá que puede rescatarse la recuperación de algunas de estas tradiciones bajo la forma del comercio justo y el consumo sustentable (Ciolli, 2013). Aquí prevalecerá en cambio, un instituyente más ligado a los movimientos obreros, en el cual las significaciones serán anudadas a la idea de recuperación de las fuentes laborales, reconstruyendo analogías a la del antiguo trabajador salariado. Es en este contexto, donde se insertan las reivindicaciones de protección social y derechos de estos nuevos sujetos colectivos.

En tal sentido, no solo la Constitución Nacional, en su artículo 14 bis. protege el trabajo sin distinguir la modalidad o forma jurídica de su prestación, sino además todo un conjunto de normativa internacional. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas reconocerá en 2016 que el derecho al trabajo abarca nuevas categorías, entre ellos, los trabajadores por cuenta propia, del sector informal, los refugiados (Arese, 2017). Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), único organismo del sistema de Naciones Unidas que tiene un organismo dedicado a todas las formas de cooperativas, viene trabajando en la construcción de normativa en torno a los trabajadores cooperativos y de sectores informales, poniendo el trabajo decente en el centro de la política pública<sup>68</sup> (Fonteneau y otros, 2011).

Una cuestión que parece ser compartida en el conjunto de las producciones en torno a la NES de Latinoamérica, y a diferencia de aquellas que provienen de los países desarrollados, es el tono radical en su propuesta, con una fuerte trama discursiva política anti neoliberal. No obstante lo expuesto, poseen influencia de los desarrollos teóricos de los países centrales, en especial de Canadá y Francia, y alude a la NES en clave de *Economía Plural* (Levesque). La aspiración central aquí no se encuentra encaminada, tal como es tendencia en los casos de los autores de América del Sur, a que ésta adquiera rasgos hegemónicos, reemplazando al sistema capitalista.

Bajo esta perspectiva, la NES se encontraría en pie de igualdad con los sectores públicos y de la economía capitalista, pero al tiempo impulsando una transformación, democratizando espacios económicos y sociales, en lo que denominan “*la revolución tranquila*”. Los estudios efectuados bajo esta mirada, denotan un esfuerzo alrededor de la tarea de conceptualización y categorización de la relación con los otros sectores económicos y del establecimiento de los límites de la NES en cuanto campo teórico y práctica social (Oxoby, 2010; Levesque, 2000, 2002; Laville, 2007; 2009; Mendell, 2010).

A partir de las consideraciones efectuadas, cabe pues analizar cuál es el particular fabricar con potencialidad de instituir al conjunto de políticas inscriptas en este núcleo de significaciones. Hintze (2009, 2012) señala que Otra Economía es impensable sin la construcción de Otro Estado, que amplíe el espacio público, redemocratice el conjunto de políticas públicas e incorpore las dimensiones de género y ambiente. Esto, supone entre otros, pensar modos de gestión guiados por

---

<sup>68</sup> Ya en 2008, en la Conferencia Internacional del Trabajo, este organismo reconocía que las empresas, “(...) junto con una economía social sólida y un sector público viable son fundamentales para un desarrollo económico y oportunidades de empleo sostenible.” Por su parte, el Pacto Mundial por el Empleo (2009) reconocía la importancia de las cooperativas al momento de la generación de empleo. Para un recorrido de la normativa y acciones que vienen siendo impulsadas desde la OIT en este campo de la NES remitimos a “Economía Social y Solidaria: nuestro camino común al trabajo decente”, Documento de Trabajo, 2011.

tendencias de co-construcción de políticas territoriales y principios de intersectorialidad, transversalidad e interjurisdiccionalidad.

Por su parte, y entre los aportes efectuados desde la denominada Economía Plural, se encuentra la incorporación de los principios de co-producción y la co-construcción que deben guiar el fabricar de estas políticas<sup>69</sup> (Villancourt, 2009; Mendell, 2012). Se trata pues, de tender a construir un modelo de políticas en el marco de la paridad participativa (Fraser, 2014), con iniciativas que promuevan la democratización tanto en el mundo del trabajo productivo, como en los espacios más amplios del mundo de la vida, de reproducción social de nuestras sociedades.

Cabe mencionar, por último, los aportes teóricos y discusiones que vienen siendo sostenidas desde un enfoque de género en este campo, los que atravesarían de manera transversal a las diferentes modalidades de significación establecidas (Palmieri y Fouflage, 2006; Matthaei, 2010; Quiroga Díaz, 2009; Echavari, La Serna, Moreira Sleepoy, 2011).

TERCER NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES:

**NES en clave de regulación: Política estatal, *emprededurismo e insignificancia neoliberal***

Bajo este núcleo de significaciones, las políticas para la NES se encontrarían focalizadas en los sectores pobres. Y si bien existen aspectos de este núcleo que pueden entenderse análogas a las miradas reformistas, el mismo adquiere su propia particularidad provista desde el nuevo contexto neoliberal emergente.

Se trata de un nuevo modo de intervención sobre poblaciones<sup>70</sup>, que en plena expansión de la sociedad salarial no hubieran requerido ningún tipo de programa o intervención estatal especializada (Castel, 1995). El mismo, se construye por una nueva lógica de entrelazamiento de mecanismos disciplinarios y dispositivos de seguridad (Foucault, 2009), que da emergencia a renovados mecanismos de control, con base en el temor/miedo de los trabajadores ante la vulnerabilidad que adquieren sus condiciones de existencia-hambre. Se intenta así, establecer formas de poder que individualicen y totalicen, actuando sobre el cuerpo y sobre las acciones y las posibilidades de la misma.

---

<sup>69</sup> La co-construcción alude a la participación de los actores en el plano institucional de las políticas, esto es, en la fijación de orientaciones generales y de elementos fundadores de la misma, situándose en el momento del diseño de la política. En cuanto a la co-producción, la misma hace referencia a la participación de los actores de la sociedad civil y del mercado en el momento de implementación de las políticas públicas. Se parte del supuesto así, que la democratización de las políticas solo puede venir de la participación en las mismas de los diversos actores, aunque alertan al tiempo, acerca de los modos y principios de inclusión/exclusión bajo los cuales esta representación se desenvuelve, y el riesgo de que sea acaparada por intereses particulares.

<sup>70</sup> Si en etapas anteriores, el concepto clásico de intervención se construía en torno a disciplinas especializadas y patologías específicas de sujetos, valorados como anormales/incapaces/con déficits, estas nuevas poblaciones que emergen son sujetos otrora "normales". Sobre los mismos, pretende establecerse una nueva construcción de desviación/anormalidad en base a su grado de integración/exclusión con el mercado laboral. Como tendencia general, se trata de personas que, por un lado, en plena expansión de la sociedad salarial no hubieran requerido ningún tipo de programa o intervención estatal especializada. Por otro, muchas de ellas, poseen una experiencia de derechos, de protecciones sociales vivenciadas y pérdidas o deterioradas (Castel, 1997, 1999).

La acción gubernamental es ejercida pues sobre el conjunto de acciones posibles, bajo la finalidad de capturarlas y dotarlas de un sentido único y hegemónico. Se trata de regular los aspectos que remitan a la invención y a la creación, a la revuelta y a la subversión como posibilidad (Foucault, 2000, 2009; Lazzarato, 2006; Fraser, 2003).

En esta línea, las reformas estatales impulsadas, se sustentarán en una división entre capaces e ineptos, vieja práctica disciplinaria de división de los pobres, pero esta vez utilizada en el campo del trabajo. Se marca a los individuos, vía el uso de técnicas de división social, “pestíferando” a los desempleados bajo un doble objetivo, de culpabilizarlos y de mostrarlos ante los demás como reacios a la empleabilidad (Lazzarato, 2006). Comienza así, una gestión diferencial de la desigualdad de los iguales en donde al trabajar mediante la modelación del perfil poblacional, se separa y encauza a los individuos en nombre de la eficiencia y la previsión del riesgo, dividiendo al “trigo capaz y competitivo” del “bagazo incapaz y no competitivo”, construyéndose desde la política cursos de vida diferentes para cada uno (Fraser, 2003).

De esta manera, se reeditaría, bajo un nuevo decir y fabricar estatal, el cúmulo de significaciones tendientes a regular las poblaciones y los cuerpos. Schiochet (2009), citando a Franca Filho y Barbosa, expresa que diferentes estudios efectuados dan cuenta que las iniciativas de políticas de NES se encuentran predominantemente enmarcadas en este tipo de significaciones, de promoción del emprendedor liberal, de políticas con base en la precarización del mundo del trabajo. Se trata de políticas de corte asistencialista, que tendrían lugar en un fuerte contexto de necesidad por parte de los y las trabajadores/as que encarnan estas experiencias.

Y así como se expuso, que la NES invita a reflexionar y construir teniendo como base a los derechos humanos, este núcleo nos interroga acerca de los mecanismos y dispositivos de precarización y flexibilización que pueden impulsarse desde la misma. Desde este marco de la insignificancia, la NES es subsumida al mercado neoliberal, bajo pretensiones por un lado, de estabilizar el conflicto ante el cercenamiento de los tradicionales derechos del trabajo. Por otro, reconvertir a los/as trabajadores/as en empresarios, de tipo flexibles, que asuman sus propios riesgos de existencia. Bajo esta perspectiva, encontramos los análisis anglosajones, con la denominación de sector no lucrativo, especialmente los estudios efectuados desde la John Hopkins University (La Serna, 2004; Danani, 2004). Por su parte, estudios dan cuenta de que ésta sería la visión que orienta predominantemente las acciones de un gran número de actores, entre ellos PNUD y CEPAL (Spicker; Alvarez Leguizamón; Gordon, 2009; Alvarez Leguizamón, 2002).

CUARTO NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES:

#### **Otra Economía, solo posible Sin Estado**

Se insertan en este núcleo los desarrollos de Zibechi (2003, 2010), Holloway (2005, 2011), Hardt y Negri (2000, 2002), quienes desde una línea autonomista, presentan un análisis que dicotomiza los sentidos: por un lado, sitúan las experiencias de NES generadas desde la sociedad civil, de claro contenido emancipatorio. Se trata aquí, de un instituyente pensado en términos de una multiplicidad de fisuras, líneas de fuga al capitalismo a partir de la constitución de relaciones sociales alternativas

no mediadas por éste. Lugar donde la economía social se constituye en una estrategia para grupos organizados tales como el neozapatismo en Chiapas, o piqueteros en Argentina (Nascimento, 2016).

Por otro, a las políticas estatales, que se insertarían en el ya desarrollado Núcleo de la Insignificancia, al poseer éstas un contenido de regulación tendiente a mantener la estabilidad social y lograr, mediante mínimos ingresos, la domesticación de los dominados bajo un modelo de desarrollo neoliberal. Se trata de un instituyente, el cual perdería tal carácter al momento de vincularse al decir y fabricar estatal.

Cabe dar cuenta aquí brevemente de los desarrollos de Zibechi (2003, 2010), quien sostiene que al calor de la acción colectiva, se abrió en Latinoamérica una etapa más compleja, donde convivieron rasgos del modelo neoliberal y la búsqueda de caminos basados en un mayor protagonismo de los Estados y la construcción de una integración regional. En este marco, sitúa el nacimiento de una segunda generación de políticas, que extienden y profundizan diversas prestaciones ya existentes, al tiempo que establecen nuevos modos de relación sociedad- Estado. Las mismas, si bien poseen la potencia de aplacar la conflictividad social de carácter territorial, no habrían logrado generar inclusión social, sino un mero mejoramiento en los ingresos. En esta línea, señala los programas de economía social como uno de los “virajes más profundos de políticas sociales”.

De esta manera, el modelo neoliberal siguió su proceso, bajo una lógica de apropiación de los bienes comunes, y las desigualdades crecieron pese a políticas sociales de carácter masivo puestas en marcha. El supuesto del mencionado autor, en este sentido, es por demás provocativo: serían los sectores dominantes quienes consentirían ser políticamente conducidos por los dominados, a condición de que la “dirección moral” no cuestione la forma de explotación capitalista. Salvo los casos de Venezuela y Bolivia, donde los sectores dominantes habrían visto afectados en sus intereses, considera que el resto de la Región, progresivamente y al calor de la política pública impulsada, incluida la de economía social, evaporó las potencias de organizaciones y movimientos, cada vez más dependientes de las ayudas estatales para sobrevivir. Lo expuesto, sería el peor escenario posible para los movimientos pensando en términos instituyentes.

**C. Tercer Apartado**  
**SIGNIFICACIONES EN DISPUTA III<sup>71</sup>:**  
El avance de los Derechos de las Mujeres

Las mujeres lograban en 1948 su derecho a voto y adquirirían el carácter de “ciudadanas incapaces”, al mantenerse aún en vigencia un conjunto de incapacidades en el Código Civil Argentino<sup>72</sup> (Giordano, 2014). Lo expuesto grafica cómo el ingreso de las mismas a la comunidad política imaginada en términos de sujeto de derecho y de políticas ha sido un proceso lento y ampliamente disputado, aún sin finalizar, pudiéndose aquí identificar: Primer Núcleo: Mujeres como objeto de intervención: los cuerpos de reproducción de la comunidad política imaginada; Segundo Núcleo: Mujeres sujetos de derechos y de políticas; Tercer Núcleo: Insignificancia e ideología de género; Cuarto Núcleo: La emergencia de la lógica magmática.

PRIMER NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES:

**Mujeres como objeto de intervención: los cuerpos de reproducción de la comunidad política imaginada**

El proceso fundacional de la comunidad política imaginada supuso la regulación de la familia, entendida como institución central para su reproducción. En ésta, la autoridad jerárquica será puesta en cabeza del “jefe de familia” -racional, trabajador/proveedor, encargado de habitar los espacios públicos de la comunidad política imaginada nacional. Siempre es hombre racional, como análogamente son racionales los diferentes ámbitos públicos por los que éste transita: las ciudades, la política, la economía, el conocimiento y su producción.

*“El régimen de nuestro matrimonio está asentado sobre el predominio del varón, y el régimen social extra – legal, está también basado en el mismo predominio, pues en la vida real es indiscutible – y no digo con ello una novedad – que los hombres tenemos el predominio emergente, no de la ley, sino de la naturaleza misma, débil y afectiva de la mujer.” (Debates Parlamentarios, Ley 10. 903, 1919, p.924)*

La mujer, por su parte, será asociada con la moralidad, afectividad/sentimientos y cuidado del hogar. De ella dependerá la herencia biológica y moral de los futuros habitantes de la comunidad política imaginada. Bajo el orden binario de mundo que impera, estas mujeres se corresponden análogamente a la irracionalidad, que viene de la mano de los afectos y es cuasi análoga a la locura, en lo que se funda su incapacidad (de hecho y de derecho) sobre sí, su existencia, su cuerpo.

*“(…) madre capaz de sustraerse a todo influjo perturbador de otros afectos.” (p.916); “... y la mujer hace una vida más intensa, vida de sentimientos y de dirección del hogar” (p. 920); “Si cada uno de nosotros piensa honradamente sobre lo que damos en educación a nuestros hijos, notará que es muy poca cosa: es la mujer la que forma a los hijos, la que los hace útiles” (Debate Parlamentario, Ley 10.903, 1919, p. 922).*

---

<sup>71</sup>Las diferencias entre feminismos son una de las tradiciones más ricas planteadas en el debate académico, que excede los objetivos del presente trabajo.

<sup>72</sup> Será recién en 1968, en el decurso del gobierno de Onganía, que éstas podrán ser consideradas parte de la comunidad política imaginada argentina.

*"Es cierto que falta a la mujer enseñanza y conocimientos prácticos para ganar dinero en la lucha diaria; pero en la vida espiritual la mujer no solo es igual sino superior al hombre, sobre todo en lo que se refiere a la familia..."* (Debate Parlamentario, Ley 10903, 1919, p. 922).

La carencia de racionalidad de la mujer será suplida estableciendo para ella y su descendencia (niños y niñas) un mecanismo tutelador por parte de la autoridad racional (padre, marido, hermano, Estado). De manera semejante a la niñez que reproducen, éstas solo ingresarán a la comunidad política imaginada en términos de extensión de la autoridad de los hombres, lo que implica su calidad de *objetos de derechos y políticas*, de mera *pertenencia indirecta*.<sup>73</sup> Tal subordinación, tendrá fundamento legal en el Código Civil (1869), y se mantendrá hasta la sanción de la Ley 11.357 (1927).<sup>74</sup> A partir de allí, se ampliará la capacidad civil de la mujer, solo a aquellas solteras o viudas, aunque afectada aún por ciertas incapacidades de derecho.<sup>75</sup> Para las casadas la igualdad plena no regirá, y tal como fuera expuesto, sino hasta 1968<sup>76</sup> (Giordano, 2003).

Un particular decir y fabricar racista eugénico se desplegará sobre el cuerpo de las mujeres, al ser éstos los que reproducen los futuros ciudadanos y trabajadores de la nación. De esto, dan cuenta los Debates Parlamentarios del Código Penal (1921) sobre los casos de aborto no punible: *"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 un ser anormal o degenerado"* (p. 958). Y más adelante se agrega: *"Es indiscutible que la ley debe consentir el aborto, cuando es practicado, con intervención facultativa, a los fines del perfeccionamiento de la raza."* (p.958)

En fin, el Estado nación capitalista argentino se apropia de los cuerpos de las mujeres, transformando sus úteros en territorio político a ser controlado (Federicihttp, 2010). A partir de esta dominación sobre sus cuerpos, recipiente de reproducción de nación y capitalismo, se profundiza la división sexual del trabajo. Así, si para 1869 los datos indican que en una estructura ocupacional simple, las mujeres representaban el 40% de la fuerza laboral en Argentina; para 1914, éstas solo representarían el 12,2% (Kritz, 1985).<sup>77</sup> Es que en un proceso donde mujer y madre serán

---

<sup>73</sup> Estas fueron consideradas en el derecho argentino incapaces de hecho relativas, por lo cual no se encontraban autorizadas jurídicamente ni para administrar ni para disponer de sus bienes, ya sean propios o los adquiridos en el matrimonio.

<sup>74</sup> Esta ley 11.357 (Ley de Derechos Civiles de la Mujer), si bien se ampliaban los derechos civiles a las mujeres, no derogaría el artículo 55 del Código Civil, donde se definía a la mujer casada como incapaz de hecho relativa (inc. 2), ni el artículo 57 que la subordinaba a la necesaria representación legal del marido (inc. 4) (Giordano, 2014).

<sup>75</sup> Tales como que no podía ser curadora, ni tutora, ni testigo.

<sup>76</sup> La ley 11.357 dejaba a la mujer casada en condiciones inferiores: no la habilitaba para disponer a título gratuito de sus bienes propios, ni para aceptar herencias sin beneficio de inventario, ni para ejercer tutela o curatela sino a falta de hermanos y abuelos varones, ni para dejar de habitar con el marido sino en caso de riesgo para su vida, ni para ejercer la patria potestad de sus hijos menores que le corresponde al marido, ni para donar sus bienes o repudiar herencia sin venia marital. Con la ley 11.357, las incapacidades de derecho que pesaban sobre la mujer soltera quedaron totalmente suprimidas.

<sup>77</sup> Para 1914 se registrará una PEA de más de 3,1 millones de trabajadores, lo que implicaba un crecimiento superior a 1,5 millones con respecto a 1895, la cual ya se verá concentrada en los hombres (87,8%) en detrimento de las mujeres (12,2%) quienes son desplazadas del seno del mundo productivo. Las mismas, fueron confinadas a los pocos grupos de ocupación en los que ya venían desempeñándose - costureras, modistas, lavanderas, cocineras, tejedoras. Paralelamente, estas ocupaciones tradicionales, se encontrarán en franco retroceso en relación al conjunto de la fuerza de trabajo. En los sectores medios encontraremos como ocupaciones que ingresan de la mano de las mujeres en la modernidad las de

cuestiones indistintas, el programa racista eugenésico refuerza su retraimiento al mundo de lo reproductivo/privado, y el trabajo salariado de las mujeres adquiere un sentido de “peligro”, de amenaza al orden instituido.<sup>78</sup>

Para la década del '30, las mujeres serán foco de un conjunto de políticas, tales como las leyes de Profilaxis Social 12.331 (1936) y de creación de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia (1936). Novick (2004) analiza los Debates Parlamentarios de estas leyes, dando cuenta del modo en que estas visiones racistas trasvasan a las mujeres y los abordajes estatales de la familia, la fecundidad, la maternidad de la época. A modo de ejemplo, uno de los párrafos en los que se alude a las madres que no amamantan a sus hijos expresará: *“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.”* (Citado en Novick, 2004).

La década de los '40, supone un momento de inflexión para las mujeres, ya que al tiempo que se consolidan los imaginarios de familia nuclear “normal” y el rol de las mujeres en la misma,<sup>79</sup> comienzan a hacerse visibles algunas disrupciones. Sin embargo, estas disrupciones pronto serán coartadas bajo los sucesivos procesos dictatoriales, los cuales pretenden indefectiblemente restaurar el instituido fundacional de mujer/madre.<sup>80</sup>

SEGUNDO NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES:

### **Mujeres sujetos de derechos y de políticas**

Puede decirse que desde siempre las mujeres desplegaron un accionar instituyente. Han participado y luchado activamente por el reconocimiento de sus voces y demandas, encontrándose presentes en el período fundacional argentino, socialistas y librepensadoras, demandando por la remoción de la inferioridad civil, la obtención de mayor educación, el auxilio a las madres desvalidas y la cuestión del sufragio en protestas (Barrancos, 2014). Las mujeres han estado presentes en huelgas<sup>81</sup> y en la construcción de agrupaciones de lucha por sus derechos, tales como la Asociación

---

maestras y enfermeras -extensiones del trabajo productivo- representando solo el 1% de la fuerza laboral del país (Kritz, 1985).

<sup>78</sup> Y en este marco, el salario familiar será la clave al momento de solucionar la crisis de la institución familiar y sus consecuencias de degeneración de la raza y la desnatalización (Nari, 2004).

<sup>79</sup> Así, la “familia peronista” es concebida como: *“...la célula básica de la organización social. Como tal debe ser protegida por el Estado mediante el desarrollo de los derechos especiales que consagra el artículo 37 de la Constitución Nacional.”* Significaciones estas replicadas por su parte, en los textos escolares en la escuela en las décadas de los '40 a los '60.

<sup>80</sup> Así, Judith File, en libro denominado “Entre el parentesco y la política: Familia y Dictadura, 1976-1983”, (1997) establece como a partir de 1974 aumenta la influencia de la iglesia en las medidas de políticas públicas concernientes a la familia y al sistema educativo en torno al cuerpo de las mujeres. Entre otras cuestiones, la autora menciona la eliminación de los centros de planificación familiar de los hospitales públicos y el veto del ejecutivo a una reforma de la patria potestad que extendía a la madre el poder de decisión sobre los hijos. Emergía además un tipo de subjetividad que será especialmente estigmatizada en el discurso militar: la “juventud perdida” por culpa de “malos” padres que no cumplen con su deber, en un discurso que casi homologaba juventud y subversión. Aquellos no incorporados al modelo tradicional de familia, no podían tampoco ser buenos argentinos y, en este sentido, una creciente culpabilización a las mujeres/madres, quienes no habían desempeñado acorde a las pautas instituidas su rol moralizador.

<sup>81</sup> Mariana Carabajal menciona a modo de ejemplo, la huelga de las domésticas contra la imposición de la libreta de conchabo en Buenos Aires (1888) o a las modistas de Rosario que tomarán igual medida. También, las obreras del tabaco (1896), o las costureras, las lavanderas y las alpargateras de La Argentina (1901); las tabaqueras de La Generosa, La Favorita y Garello y Agrifoglia, (1904); las obreras de la Compañía General de Fósforos (1906); las telefónicas (1907). Las

de Universitarias Argentinas, la Liga Feminista Nacional de la República Argentina, o el Primer Centro Feminista del Libre Pensamiento.

Asimismo, han luchado activamente transmutando el decir y fabricar que sobre las mismas pretendía imponerse. Así, para Pietro (2014), es a partir de la consolidación del propio pensamiento eugénico anarquista local, con su propuesta de control de la natalidad, que se fortalece y legitima el discurso sobre los derechos de las mujeres a decidir sobre su capacidad de gestar y su derecho al placer sexual sin que interviniera la reproducción como único destino. Esto es, se trata de una nueva gramática discursiva, que sustrae a la mujer de su mandato de reproducción de la comunidad política imaginada, el cual emerge de tensionar al propio núcleo eugénico normalizador de perfección y selección de la raza.

Los avances en Argentina en torno al reconocimiento de las mujeres en términos de sujetos de derechos serán progresivos y ambivalentes. Entrada la década del '40, y si bien a las mujeres seguirá rigiendo como tendencia la prohibición del ingreso al mundo de lo público, comienzan progresivamente a registrarse una serie de avances.<sup>82</sup> En lo referido a los derechos políticos, en 1947 se levanta la restricción impuesta a las mujeres desde un derecho al sufragio anudado al deber del servicio militar.<sup>83</sup> Y si bien los derechos sociales y económicos no se encontraban presentes en esta agenda de reconocimientos, es en esta época que comienza una lenta tendencia de recuperación de las tasas de actividad de la PEA femenina, la que no se hará evidente sino entre los años 1960 y 1970.<sup>84</sup>

Las tensiones (instituido/instituyente) que estos avances suponen se reflejan en trabajo efectuado por Billorou (2003) sobre el imaginario de mujer en el transcurso del peronismo, quien analiza parte de la producción elaborada en aquellos años, a fines de dar cuenta de la incorporación de la misma al sistema curricular de los últimos grados en los colegios primarios.<sup>85</sup> La autora destaca cómo la figura de las mujeres es visualizada como protagonista, caracterizadas por sus aportes intelectuales

---

huelgas de 1910 por su parte, contarán con una significativa participación de las mujeres. En: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-144980-2010-05-02.html>

<sup>82</sup> A modo de graficar esta ambivalencia, puede mencionarse la Ley 14.394, que al tiempo que aprobaba el Divorcio Absoluto -lo cual abría otras dinámicas de interacción posibles en las familias y en los cursos de vida de hombres-, sancionaba además el ya mencionado Régimen Penal de Menores bajo el objetivo de "*perfeccionamiento de la infancia y la juventud*", desde el cual se sigue poniendo el eje de la normalidad en la familia y la herencia genética.

<sup>83</sup> Para una lectura de los debates suscitados en torno al reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres remitimos a Valobra, 2010. En: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1677-4359-1-PB.pdf>

<sup>84</sup> La significación que estos incrementos adquieren será diferencial, según la década que se trate. En los '60, las mujeres se incorporarán en condiciones de expansión económica y movilidad ascendente, como resultado de ciertos cambios de patrones sociales y culturales, por ejemplo, el acceso a la educación. Por su parte, las agudas crisis económicas que se suceden en los '70, y más específicamente a partir del 1976, provocará que las mujeres de sectores populares, en su mayoría casadas y madres de familia, engrosen la PEA (Echavarrí, 2005).

<sup>85</sup> En Cuarto Grado, se incorporaba: "*...la unidad de trabajo: "La mujer en la historia de la patria" que incluía los siguientes motivos de trabajo: la mujer inspiradora y colaboradora de las grandes empresas, la mujer en los hogares prósperos de la patria y la mujer en el hogar argentino. En quinto grado, la unidad de trabajo incluida se llamo: "La mujer argentina en el trabajo" que abarcaba los siguientes motivos de trabajo: en el hogar, en el trabajo y en la sociedad. Para sexto grado, la unidad de trabajo planeada consistió en: "La mujer en la sociedad" que englobaba los sucesivos motivos de trabajo: en el hogar, en la cultura, en la asistencia social, en la política."*



y feministas. Y al mismo tiempo, como se valorizan sus roles y valores de carácter tradicional, acordes a una tipología femenina argentina bajo claras influencias de la teoría eugenésica.<sup>86</sup>

Será a fines de la década de los '70, y bajo el impulso de los movimientos y organizaciones feministas y de mujeres en su vertiente institucionalista, que se producen importantes avances en el reconocimiento de sus derechos<sup>87</sup>. Aunque, y tal lo expresa Facio (2011), solo en 1993, con la Conferencia Mundial de Naciones Unidas (ONU) sobre Derechos Humanos celebrada en Viena, las mujeres alcanzarán la categoría de humanas para el derecho internacional.<sup>88</sup>

Un hito clave en los procesos de reconocimiento de derechos, desde los que se establece una nueva modalidad de decir y fabricar la política pública, lo constituye la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979).<sup>89</sup> Este instrumento, reconoce un conjunto de amplios derechos de las mujeres en el campo de la educación, la salud, la participación política, el trabajo y el empleo, con base a tres principios: la igualdad, la no discriminación y la obligación estatal.<sup>90</sup>

La misma además, compromete a los Estados a tomar todas las medidas apropiadas tendientes al logro de la igualdad para las mujeres, en particular en la esfera política, social, económica y cultural. Sus diferentes artículos establecen una serie de obligaciones estatales al Ejecutivo Nacional, que se entienden además extensivos a sus diferentes niveles -provincias y municipios- y poderes -legislativo y judicial-. Una cuestión a resaltar, es la expresa obligatoriedad estatal en la co-construcción de las

---

<sup>86</sup> En palabras de la autora: "Entonces, el texto reivindicaba las luchas sostenidas en el pasado por estas mujeres por la igualdad y por el reconocimiento de derechos que las consideraran sujetos autónomos. Nuevamente, estas imágenes son contradictorias con las retratadas anteriormente, en donde los valores de la lealtad, la sumisión, la dependencia y la autoridad hacia la figura masculina, forjaron parte constitutiva de la identidad femenina." (Billorou, 2003, p. 115)

<sup>87</sup> Barrig (1998) caracteriza al feminismo latinoamericano de los '70 como urbano, con fuertes componentes de clase media e instruido, actuando como una vanguardia, de fuerte contenido cultural, que pretendía cambiar el sentido común de las gentes. Pero fue asimismo un feminismo que abrevó en la izquierda. En varios de los países latinoamericanos, las feministas confluyeron con los movimientos ciudadanos en las calles bajo el difundido slogan "Las calles son del pueblo y no de la dictadura". Por su parte, las chilenas levantaban su conocido lema: "democracia en el país y en la casa", poniendo en discusión la dicotomía público-privado, y enfatizando el hecho que lo personal es político (Femenías, 2010).

<sup>88</sup> "Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional." (Viena, 1993; 18 1er párrafo)

<sup>89</sup> En la misma, se define como discriminación a la mujer "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera." (Art. 1)

<sup>90</sup> Cabe aquí resaltar el artículo 2 en donde establece un conjunto de obligaciones estatales, orientaciones y lineamientos para su política de igualdad. Entre ellos, encontramos el consagrar en constituciones nacionales y legislaciones el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio; la adopción de medidas legislativas o de otro carácter y sus sanciones que prohíban toda discriminación contra la mujer; la obligación de establecer protección jurídica de los derechos de la mujer y garantizar vía los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación; la obligación de abstenerse a incurrir en todo acto la práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación. Debe además tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer y adaptar todas las medidas adecuadas para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.

políticas públicas, debiendo los Estados garantizar la participación de las mujeres en la formulación y ejecución de las mismas (CEDAW, art 7.)

Otro hito significativo lo constituye la aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994), la cual establece el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencias en espacios públicos y privados, al tiempo que el conjunto de obligaciones estatales destinadas a efectivizarlo.

En cuanto al fabricar de estas políticas, Guzmán (2001) señala que es en el marco de la CEDAW y de las Conferencias Internacionales de la Mujer (México, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; Beijing, 1995)<sup>91</sup> que emerge como cuestión el modo que debe adquirir la arquitectura estatal para el avance de los derechos de las mujeres. La misma, ha pasado por diferentes configuraciones, lo que se asocia a avances efectuados en la comprensión y conocimiento de las relaciones de género, las transformaciones sociales y económicas en curso en nuestras sociedades.

La mencionada autora, da cuenta como en México (1975) estos mecanismos aluden a oficinas, jerárquicamente subordinadas y orientadas solo a “atender” a mujeres, aislados del resto del conjunto de organismos estatales. Desde las mismas, no se plantea tocar relaciones de poder y estructuras de subordinación de las mujeres, sino más bien integrarlas al desarrollo y atender a los grupos vulnerables. En Nairobi (1985), dichos mecanismos ya se piensan situados en los más altos niveles de gobierno, y en colaboración con el resto de Ministerios y agencias de Gobierno.

Será finalmente en Beijing (1995) que serán concebidos como instancias de coordinación de políticas, responsables de liderar el proceso de *gender mainstreaming*, situados a estos fines en posiciones jerárquicas de alto nivel y con recursos y autoridad suficientes para acceder a los distintos círculos de decisión, dentro y fuera del Estado, e influir al conjunto de las políticas públicas. Se afirma así, que Beijing tuvo carácter vinculante, al desarrollar las medidas a ser cumplimentadas estipuladas en la CEDAW<sup>92</sup> (Facio, 2011).

Para 1997, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definía el concepto de transversalización de la perspectiva de género, asociando el fabricar de la política pública a la integralidad de la misma:

*"Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. (...) El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros."*

De manera reciente, CEPAL (2016) expresa la necesidad de construir una “*arquitectura institucional para la igualdad de género*”, que propicien una “*interacción transversal entre múltiples agentes, estableciendo alianzas de cooperación entre distintos actores sociales, con el fin de diversificar las voces que influyen en los procesos.*” (p. 152 y 153). Al tiempo, plantea la necesidad de potenciar recursos humanos, técnicos y financieros que alienten estas nuevas perspectivas. En

---

<sup>91</sup> Se sumarán luego Beijing +5, Beijing+10 y Beijing+15 y Beijing +20.

<sup>92</sup> Se adopta además “La Plataforma de Acción”, que consta de una serie de medidas de carácter obligatorio para los Estado a ser implementados en un lapso de 15 años posteriores a la Conferencia.

tal sentido, alude a la necesidad de fortalecer las capacidades de organización y coordinación intersectorial, interinstitucional y social, en post de una transformación estructural del Estado.

Este núcleo de significaciones que envuelve al colectivo de mujeres y su reconocimiento en términos de sujetos de derechos y de políticas, es sumamente complejo, pues el mismo remite a la multiplicidad que esta categoría alberga en su interior. Esto es, de una especie de reconocimiento dentro del reconocimiento de ser mujeres con derechos, tales son la pluralidad de mujeres feministas negras, blancas, mestizas, indígenas, lesbianas, travestis, discapacitadas, urbano populares, entre otras. Lo básico compartido viene siendo las subordinaciones, pero sobre ese piso, las corrientes se multiplican cada vez más (Feminías, 2009).

### TERCER NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES

#### **Ideología de género e insignificancia**

La expresión “ideología de género” alude a significaciones puestas en circulación activamente a partir de la década de los noventa por la Iglesia Católica y compartida por gobiernos de carácter conservador y otros credos, en especial la Iglesia Evangelista. Las mismas, poseen elementos identificados con los radicalismos religiosos, entre ellos:

*“(…)la exacerbación de la moral sexual como elemento central de la definición de la propia creencia y de la identidad grupal; el énfasis en la separación física y conceptual de los sexos; la infravaloración de la mujer; la visión de la propia doctrina como “una respuesta a la confusión de la identidad masculina y a la ansiedad derivada de la quiebra del dualismo de género” (Valle, Pichardo, 2017, p. 50)*

Para Valle y Pichardo (2017), la “ideología de género” supone una estrategia proactiva de la iglesia a los avances de género con dos dimensiones, una intelectual -de alcance internacional- y la otra política, a partir de la combinación de elementos internacionales y locales. En lo que refiere al trabajo intelectual realizado, las autoras señalan investigaciones realizadas sobre la literatura sobre género, a partir de las cuales el alcance de los derechos humanos fue reinterpretado bajo fundamentos católicos. A partir de estos trabajos, fueron definidas y apoyadas una serie de acciones políticas.

Organizaciones y movimientos de mujeres y feministas latinoamericanas, tales la Articulación Feminista Marcosur, entienden que lo que está en marcha a partir de este núcleo de significaciones de la ideología de género, es una enorme campaña política y mediática de desprestigio al enfoque de género, cuya finalidad es regresar a las mujeres al ámbito de lo privado, y en donde lo que subyace es que la desigualdad no solo es natural, sino necesaria en el desarrollo de las sociedades.

A modo de ejemplificar lo expresado, señalan los casos de Paraguay, Brasil (donde cuentan con bancadas en la legislatura nacional), Colombia y Perú, y los campos de acción decisiva en planes de educación y leyes de violencia que poseen estos grupos fundamentalistas. Cabe mencionar aquí, a Colombia y el triunfo del NO en el plebiscito sobre el Acuerdo de Paz entre las FARC y el gobierno, el que estuvo sustentado en gran medida, en una prolífica campaña de desprestigio que afirmaba que el documento “tenía encriptada ideología de género”, y los grupos evangélicos que apoyando

este discurso representaron aproximadamente dos millones de votos, decisivos al momento de la derrota (Díaz, 2016).<sup>93</sup>

El período kirchnerista en Argentina, es reseñado desde estas miradas conservadoras como uno de los países en donde esta “ideología de género” tuvo mayores desarrollos. Y en este sentido, cabe resaltar dos hechos significativos en los cuales subyace la resistencia que estos avances suponen. Una de ellos, es la denominada campaña antiabortista denominada “El Bebito”, la que consiste en repartir imágenes y estatuillas con forma de yeso, bajo el slogan: “Son únicos, preciosos, irrepetibles. Todos los bebitos tienen derecho a nacer”.

El otro, son los hechos de represión policial que tuvieron lugar en los Encuentros de Mujeres de Mar del Plata (2015) y Rosario (2016). Asimismo, en el último encuentro que tuvo lugar en Chaco (2017) las organizaciones feministas denuncian cómo la policía, en vez de reprimir, habría dejado el espacio donde transitaban las mujeres como “zona liberada”. Así, en el cierre del encuentro, hombres autoconvocados vía redes sociales, procedieron a correrlas y golpearlas con palos y piedras.

Y si bien aún son pocos los estudios sobre ideología de género en la Región, entendemos que este es un campo propicio al momento de reflexionar sobre las conexiones establecidas entre la insignificancia neoliberal y el núcleo normalizador y racista de los nuevos modos de decir y fabricar estatal represivos llevados adelante per se, o en asociación a grupos fundamentalistas liberados en su accionar.

CUARTO NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES:

#### **La emergencia de la lógica magmática: implosionar binomios**

Se trata de un imaginario instituyente, desde el cual se cuestiona toda asimilación, normalización y aún reconocimiento de la diferencia vía los estatutos normativos legales y estatales. Su premisa puede caracterizarse como el intento de implosionar los binomios propios de la lógica conjuntista identitaria, un cambio en los regímenes del decir y fabricar, siendo sus desarrollos provenientes del campo del género. Son procesos instituyentes, en circulación por fuera del Estado, que sientan posiciones críticas sobre los procesos de reconocimiento del Otro en términos de sujetos y de política.

Butler (2006) caracteriza esta perspectiva como una Nueva Política de Género, a partir de una combinación de movimientos que engloban al transgénero, la transexualidad, la intersexualidad y a las complejas relaciones con las teorías feministas y queer. Se cuestiona desde la misma que no solo el género supone construcción social, sino además el sexo. Esto es, una multiplicidad de

---

<sup>93</sup> En Paraguay, la campaña conservadora ha logrado el retiro de la palabra género en la ley contra la violencia de las mujeres. En Brasil, por su parte, estos grupos fundamentalistas a partir de las bancadas legislativas han operando activamente en el cuestionamiento del plan nacional de educación. Esto, bajo argumentos que el contenido de género y libertad sexual del mismo “convertiría en homosexuales a los estudiantes”. Por su parte, en Perú se cuestionaba la implementación del Currículo Nacional de Educación, y entre otras acciones, se ha implementado una masiva campaña bajo el slogan “con mis hijos no te metas”, bajo la que sectores conservadores evangélicos y católicos reivindican el derecho a criar a sus hijos bajo una moral cristiana y conservadora, sin interferencia estatal alguna (Díaz, 2016).

géneros que han existido desde hace mucho tiempo, pero no admitidos en el mundo de lo posible, en los términos que gobiernan la realidad, entonces aquí es "(...) *donde las normas de reconocimiento adquieren como función producir y deproducir la noción de humano.*" (Butler, 2014, p. 55).

Y si bien las diferentes líneas teóricas que se insertan en esta perspectiva parten de entender el género como construcción socio histórico, de carácter contingente, no existiría acuerdo en torno al modo en que opera la misma. Así, durante toda la década del noventa, el modelo teatral performativo desarrollado por Butler se erigió en la corriente dominante a este respecto (Preciado, 2010). En los últimos años, sin embargo, han aparecido posiciones alternativas como el modelo biodrag de Beatriz Preciado, que desafía la hegemonía de tal concepción (Gros, 2016).

Hablamos de una multiplicidad inconsistente (no de un conjunto), a partir de los cuales se pueden construir conjuntos en números indefinidos, pero que no puede ser nunca reconstituido por la composición de estos conjuntos. Esto es, se rechaza las clasificaciones de los individuos en categorías (mujer, hombre, homosexual, heterosexual, transexual, travesti, lesbiana, gay), objetando así la distinción entre lo normal y lo anormal, estableciendo a las anormalidades para el conjunto. El Otro, categorizado como "anormal", deviene de esta manera en potencia política.

Preciado (2004, p. 6), en artículo denominado "Multitudes queer. Notas para una política de los "anormales", afirmará:

*"La multitud queer no tiene que ver con un "tercer sexo" o un "más allá de los géneros". Se dedica a la apropiación de las disciplinas de los saberes/poderes sobre los sexos, a la rearticulación y la reconversión de las tecnologías sexopolíticas concretas de producción de los cuerpos "normales" y "desviados". A diferencia de las políticas "feministas" u "homosexuales", la política de la multitud queer no se basa en una identidad natural (hombre/mujer), ni en una definición basada en las prácticas (heterosexuales/homosexuales) sino en una multiplicidad de cuerpos que se alzan contra los regímenes que les construyen como "normales" o "anormales": son las drag-kings, las bolleras lobo, las mujeres barbudas, los trans-maricas sin polla, los discapacitados-ciborg..."*

### ***¿Quiénes habitan y reproducen la comunidad política imaginada?***

El presente apartado, y en la búsqueda de establecer un marco analítico integrativo y ajustado a las experiencias, inserta el decir y fabricar de las significaciones sociales identificadas en cada una de las áreas de política pública en estudio, a procesos más generales de construcción socio histórico del binomio Nosotros/Otro de la comunidad política imaginada.

El mismo se nutre en un análisis espiralado, de aspectos teórico-conceptuales y análisis empírico. Es a partir de esta constante interacción, que fue posible identificar un conjunto de núcleos de significación que trasvasan a la política pública, como también sus dimensiones de análisis y propiedades. Cabe resaltar aquí, que el conjunto de dimensiones de análisis seleccionadas se encuentran en íntima vinculación entre sí, presuponiéndose unas a otras, teniendo las mismas solo una finalidad analítica, de facilitar la organización y sistematización de los resultados.

De esta manera, se caracteriza aquí, el decir y fabricar estatal bajo las denominaciones de: Primer Núcleo: Política Pública y normalización, en el cual se insertan los núcleos instituidos denominados: de la situación irregular y los/as niños como objeto de intervención; la denominada sujetos de derechos y de políticas; Segundo Núcleo: De reconocimientos de Derechos Humanos, que abarca los avances instituyentes en la protección integral de derechos; la construcción de otra economía y otro estado posible; y las mujeres como sujetos de derechos y de políticas; un Tercer Núcleo: De la Insignificancia neoliberal, que Incluye los siguientes núcleos identificados: de el retorno del problema de las/os menores; el emprendedurismo; y la ideología de género; y, por último, un Cuarto Núcleo: Intersticios magmáticos por fuera del decir y fabricar estatal, conteniendo aquí los núcleos de significaciones de Protagonismo Infantil, la construcción de otra economía posible solo sin intervención estatal, y la emergencia de la lógica magmática.

#### PRIMER NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES

##### **Política pública y normalización**

Este núcleo fundacional de la comunidad política imaginada, posee su primigenia expresión en el “genocidio instituyente” de los pueblos originarios (Lenton, 2005). Se trata de un acontecimiento constitutivo, donde ancla el inicio proceso de modelación de un cuerpo-nación sano y productivo (Díaz, 2016). El mismo, solo pudo ser posible por lo ficcional, lo mágico y ritual del Estado, (Abrams, 1977; Tausig, 2005; Bourdieu, 2014), desde lo cual se presentó como legal y racional, de base científica positivista, aquello que no podía serlo si fuera visto por sí mismo, tal el odio de la matanza, la persecución, los campos de concentración, la tortura, la esclavitud y la desposesión bajo los cuales se consumó el proceso de acumulación originaria (Bayer, 2010; Andreassi, 2005; Lenton, 2005; 2011; Valko, 2010, Perez, 2011)

La construcción de la comunidad política imaginada se erige, además, sobre un mandato constitutivo y paradójico, tal el de “orden y progreso”. Por un lado, a partir del *progreso* se dotaba de

impulso a la heterogeneidad, a la multiplicidad, vía la atracción de grandes contingentes inmigratorios, entendidos pre condición basal del capitalismo. Por otro, el *orden* alentaba pretensiones de homogeneidad, elemento necesario a fin de categorizar y jerarquizar a los miembros legítimos/ilegítimos, puros/impuros de habitar y reproducir la nación.<sup>94</sup>

Es bajo este mandato de orden, que se alienta un decir y fabricar estatal normalizador y racista, que con base en la lógica ensídica, traspolará 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).

El núcleo de significaciones de la normalización nutrirá al amplio espectro de fuerzas políticas en juego, desde las posiciones más conservadoras, hasta aquellas que pretenden la subversión del orden, adquiriendo una doble configuración, que si bien entrelazadas supondrán derroteros diferenciados, tales son: la represiva, y la reformadora y moralizante.

La configuración represiva, portada por los sectores más reaccionarios y conservadores, remite a un fabricar de deportación, encierro, aniquilación, la cual será ejercida sobre aquellos grupos y cuerpos (pueblos originarios, obreros, anarquistas, socialistas, y más tarde comunistas) que disputen activamente el poder sobre la comunidad política imaginada al Nosotros fundacional, el cual desde un sentido de aristocracia, asumían que el poder público les pertenecía por excelencia, siendo su deber patriótico conservarlo (Romero, 2007).

Por su parte, la configuración reformadora y moralizante tendrá expresión en el anarquismo<sup>95</sup> y el socialismo,<sup>96</sup> al proponerse desde este núcleo racista un cauce y fundamento a su afán educador.

---

<sup>94</sup> Esta relación paradójica entre orden y progreso, es señalado por Ozslack, (1987).

<sup>95</sup> El anarquismo tampoco escapará a estas tendencias. Así, los dos principios supremos del método educativo de la escuela libertaria serán “*la preservación o regeneración de la especie humana; y la felicidad del educando.*” Por su parte, Ansolohabere (2005, p. 542) denomina “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. El significado de la eugenesia sin embargo, adquiriría aquí un sentido liberador, entendiendo la raza como especie dentro de una matriz pedagógica francesa que sostuvo la libertad sexual y el *birth control*, y a lo que se lo denominará eugenesia social (Herrera, 2009).

<sup>96</sup> Es que desde este núcleo positivista y racista, propone un cauce y fundamento al afán educador propio del socialismo. Paine Ubertalli Steinberg (2015, p. 31) describe como en 1924 la editorial Claridad lanza la Biblioteca Científica como estrategia socialista de transformación social, que consta de 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.” Asimismo, para Ingenieros, de tradición socialista, - uno de los impulsores de la Ley 10903,- la adaptación a los disímiles medios y la degradación racial serán elementos claves de su constelación conceptual, aunque siempre inserta en términos colectivos (Miguez, 2015, p. 27).

Es aquí, donde se alentará el fabricar de un conjunto de medidas que pretenden la “rehabilitación” del Otro deteriorado, a fines de su posterior ingreso a la comunidad política imaginada.

Y es en este cruce entre positivismo y política pública, en sus dos configuraciones (represiva y moralizante), que se produce en la fundacional comunidad política imaginada el enlace entre racismo y Estado, erigido en “(...) *cuadad legitimadora pseudocientífica de la matriz de los Estados Latinoamericanos*”, adquiriendo una especial atención las relaciones entre higienismo<sup>97</sup> y eugenesia<sup>98</sup> (Funes y Ansaldi, 1994, p. 195).

Se trata de un proceso que supuso articular y nutrir nuevos sentidos, que objetivados en norma jurídica estatal, expropiarán al imaginario instituido religioso (nunca desplazado completamente)<sup>99</sup> el control de aspectos centrales a la reproducción de la población, entre otras, el matrimonio, los registros civiles, la educación. Aquí es 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 (1.888), de Registros Civiles (Ley 1.565, 1884), de Educación Común (Ley 1.420, 1884), la de Servicio Civil Obligatorio (Ley 4.031, 1901).

De esta manera, 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.

Pero además, se pondrá en marcha un segundo nivel de regulaciones, constituido por leyes y políticas, dispositivos de disciplina y normalización, destinados sea a “rehabilitar”/“moralizar” al Otro deteriorado o degenerado a fines de su posterior ingreso a la comunidad política imaginada; o en su caso, reprimirlo, deportarlo o asesinarlo, si lo que se encontraba en disputa era el poder de decisión sobre la comunidad política imaginada. Se trata de medidas dispuestas sobre aquellos que no logran (o no desean) incorporarse al conjunto de símbolos y operaciones para habitar este Nosotros de la nación Argentina, a partir de la familia, la escuela, el trabajo, el ejército.

Son quienes ingresarán en esa porción de la población necesaria de ordenar mediante específicos modos de decir y fabricar la política, las cuales adquirirán un formato represivo (deportar, asesinar) o en su caso moralizante (rehabilitar). Una segunda cristalización imaginaria, constituida por mujeres que no se acogían a las normas y costumbres de la época, niños y niñas, homosexuales, locos, pobres, o aquellos portadores de ideologías que disputasen las fronteras establecidas en el binomio Nosotros/Otro.

En este contexto, donde aquello significado de incivilizado, primitivo, irracional, inmaduro, sucio, enfermo e impuro crece indefectiblemente, primará una mirada evolucionista, tomando fuerza el

---

<sup>97</sup> 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.

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> A fines de una profundización del imaginario religioso en argentina remitimos a Mallimaci, Di Stefano (Comp), 2001.



racismo biológico social. No se trata aquí de intervenir sobre una raza extraña, que viene de otra parte, sino en una 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).

Enmarcan aquí, entre otras, la Ley de Patronato Agote<sup>100</sup>(1919), La Ley de Residencia (1902), La Ley de de Defensa Nacional. También, la Ley de Profilaxis de la Lepra (1926), o la ley de Profilaxis Social 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, 2009).

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 eugénica<sup>101</sup> (Vallejo y Miranda, 2004; Ceccheto, 2008; Cammarota, 2012).

Cabe reseñar asimismo, la conformación bajo el influjo de Pende<sup>102</sup>, de la Asociación Argentina de Biotipología, Eugenesia y Medicina Social<sup>103</sup>(1932), desde donde se ponen en marcha las Fichas biotipológica, Biotipológica Ortogenética Escolar y la Hereditaria Constitucional, implementadas por

---

<sup>100</sup>De los Debates Parlamentarios de la mencionada ley, surgen un conjunto de elementos que abonan lo expuesto. A modo de ejemplo, la siguiente frase: “Existen en la capital cerca de 12 000 niños, entre delinquentes y abandonados o expuestos moral o materialmente. De modo que la imagen que el señor diputado tiene en su espíritu, que es la de un hogar bien constituido, moralmente organizado, previsor y cuidadoso, en que se atiende a la educación moral y el bienestar material de los hijos, está fuera completamente de la reglamentación de esta ley: ese es el caso normal.” ( p. 939) (Echavarri, 2005)

<sup>101</sup> 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).

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> 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.

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 estatales.<sup>104</sup> Allí “se formaba licenciados eugenistas que aconsejaban a las personas para elegir pareja y procrear convenientemente en función de su tipo biológico.”<sup>105</sup> (Vallejos y Miranda, 2004; 2011).

Para finalizar, poner en resalto que este decir y fabricar estatal normalizador, si bien con diversos alcances, presupone una serie de cuestiones. La primera, es la necesidad de “devaluación estatal de la víctima” (Zaffaroni, 2006), vía la cual se deshumaniza considerándola “objeto de la política”. Una segunda, refiere a un funcionamiento que se da en términos de excepcionalidad a las normas generales, configurando ordenamientos jurídicos paralelos. Esto es, del decir y fabricar de estas políticas se traducen un conjunto de leyes y organismos que selectiva y restrictivamente impiden la participación del Otro y su descendencia en la comunidad política imaginada, insertándolos en dispositivos específicos de re adaptación, o en los casos más extremos, procediendo a su exterminación.<sup>106</sup>

Una tercera cuestión, remite a la alta capacidad performativa que adquiere el derecho en los procesos de construcción de este Otro ilegítimo e impuro, el cual se anuda al modelo típico ideal de racionalidad burocrática construido (y objetado) por Weber (1991); y el conjunto de principios que estructuran su fabricar -“universal”, “racional”, “objetivo”, “neutral”, “jerárquico”-, tendiente al “bien común”. Y en este marco, de las técnicas y normas calculables:

*“(…) 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. Ésta es la índole peculiar de la burocracia, y es estimada como su virtud específica.” (Weber, 1991, p. 52)*

Relacionado a lo expuesto, emerge un último y cuarto aspecto, el cual 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.

---

<sup>104</sup> La Medicina del Trabajo, desde 1933 emergerá asimismo en el seno de la Escuela de Biotipología y se insertaría en los '40 en el Estado peronista, elaborando diversas fichas de clasificación de los obreros.

<sup>105</sup> 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).

<sup>106</sup> Así, lo humano deviene objeto de disposición estatal, sea a partir de declaraciones de incapacidad legal de hecho y/o de derecho, tal es el caso de las políticas destinadas a las mujeres y a los niños. O en el recorte de su reconocimiento de derechos en términos de trabajadores, en el caso de la vieja economía social; o a partir de leyes tales como las de Residencia (1902) y la Ley 7.029 de Defensa Nacional, se socava la construcción de alternativas económicas más radicalizadas en contra del capitalismo emergente.

SEGUNDO NUCLEO DE SIGNIFICACIONES:

### **De reconocimiento de Derechos Humanos**

El Nosotros nacional imaginado e impulsado desde un decir y fabricar estatal de normalización, si bien dotado de pretensión de totalidad, fue resistido activamente por aquellos definidos como Otro. Y en este sentido, es sobre las poblaciones insertas en las regulaciones de carácter general que se trazan procesos ampliamente conflictivos de ampliación y restricción del binomio Nosotros/Otro.

Es a partir de la configuración reformista y moralista del núcleo de la normalización, tensada en sus presupuestos ontológicos y epistemológicos por parte de sujetos de resistencia, que se dará progresivamente apertura a una nueva línea en el decir y fabricar de la política pública, que remite al reconocimiento de sujetos de derechos y de políticas.

Aludimos aquí centralmente a dos ampliaciones significativas de las fronteras del Nosotros, de incorporación del Otro a los procesos de decisión sobre el destino de la comunidad política imaginada, tales son la Ley Saenz Peña (1912), impulsada desde el partido revolucionario radical; y la masificación de los soportes de la propiedad social (Castel 1999, 2010) con el peronismo y la consagración de los derechos sociales y del trabajo.<sup>107</sup>

Cabe aquí sin embargo, destacar dos cuestiones sobre estos procesos instituyentes ampliatorios. La primera, es que en forma paralela a los mismos, son gestadas sus clausuras. Así, tras el acceso al derecho político del voto, tenía lugar el Golpe del '30, emergiendo la denominada Década Infame para finalizar "un período de anormalidad que debía ser corregido" (Blacha, 2015). Por su parte, la ampliación vía la incorporación a derechos económicos y sociales, desencadenaría en el Golpe de 1955, que apoyado por el arco de partidos políticos no peronistas, se convierte en el preludio de las oscuras fuerzas que se desencadenarían con la dictadura cívico militar en el '76. Esta última, con pretensiones de clausurar a partir de un exterminio masivo la disputa en torno a la conformación del Nosotros, y "(...) restaurar los "verdaderos" y "naturales" valores argentinos, aquellos que definían la "esencia del ser nacional."<sup>108</sup> (File, 1997, p. 35 y 39).

Así, tanto radicalismo (derechos políticos) como peronismo (derechos sociales), aluden a momentos en que la "masa irracional" no solo forma parte de la comunidad política imaginada, sino que además, posee una cuota de poder en el destino de la misma, como actor de peso en las decisiones. Desde los mismos, se resquebraja, se socava la jerarquía del organismo nacional construido en la etapa fundacional, y lo salvaje, primitivo, irracional, inmaduro, sucio, enfermo e impuro, osa, por un error natural, decir y fabricar los destinos de lo civilizado, lo moderno, lo racional, lo maduro, lo limpio, lo sano, lo puro.

---

<sup>107</sup> Aunque si bien el predominio económico sigue en manos de capitales extranjeros, el valor agregado industrial supera por primera vez en la historia al sector agropecuario.

<sup>108</sup> *Esos valores estaban encarnados en la tríada "Dios, Patria, Hogar"(...) para impedir que la "enfermedad moral" se esparciera entre los jóvenes la dictadura extrajo "los tejidos infectados".* La comunidad política imaginada, se encontraba así enferma de cáncer, "según la cual cada célula del organismo puede ser colonizada por "células degeneradas" sin defensa posible contra esa invasión, en la que el contagio es un peligro que debe erradicarse." (File, 1997, p. 35 y 39).

Una segunda cuestión, es que esta ampliación dada en los marcos regulatorios de carácter más general, solo involucraba a esa porción de Otro con características más análogas al Nosotros fundacional, el ser hombres, sanos y productivos para la comunidad política imaginada. Mencionábamos ya el caso de las mujeres, para quienes el derecho al voto será una realidad recién en 1948 aunque su calidad de “ciudadanas incapaces” se mantiene vigente alrededor de un conjunto de incapacidades en el Código Civil.

Así, los integrantes de la segunda cristalización imaginaria (mujeres que no adscribían a las conductas morales prescritas, niños/as y niñas/as pobres, homosexuales, lesbianas, trans, locos, pobres) seguirían inscriptos a fuertes dispositivos de regulación estatal. Y si bajo un decir y fabricar estatal liberal, y más allá de las aspiraciones, el conglomerado de instituciones positivistas se encontraría fragmentado, bajo un proceso de activa intervención estatal en lo social, tal el que operó desde la década del '30 en adelante (en sus modalidades oligárquicas y del pueblo), éstas comenzarán a funcionar en forma integrada.

A partir de operadores especializados del servicio social, una red de asistencia pública y procedimientos de recolección de información que permitían generar y procesar volúmenes masivos de información sobre estas poblaciones, era posible finalmente fabricar el conjunto de aspiraciones del Nosotros imaginadas al inicio del período fundacional. El Otro y su descendencia excluidos de la comunidad política imaginada, podían ser recuperados y reformados, para una vez sana y normalizada, ingresar a la misma.

Y si bien este Otro puede considerarse que desde siempre entablaron acciones contestatarias, interesa aquí especialmente, por un lado, el conjunto de transformaciones que se suceden, en especial a partir de la década de los '60 y '70, en donde consolidará una praxis de resistencia, la cual cristalizará en un conjunto de normativas de derechos humanos y organismos del sistema intergubernamental de Naciones Unidas. Por otro, los procesos neoliberales en nuestro país, que en un movimiento paradójico, al tiempo que impulsan fuertes procesos de polarización económica, dan cuenta de la emergencia de nuevas subjetividades de resistencia, entre ellas, los/as trabajadores de la NES.

Interesa pues, las luchas protagonizadas por el Otro, tanto en países centrales y periféricos, en reivindicaciones de reconocimiento. De la expansión del movimiento LGTTIBQ, del levantamiento de voces críticas sobre el tratamiento de la niñez, la locura, de las luchas de los pueblos originarios, pacifistas, ecologistas, entre otros. Son voces provenientes de campos diversos, que si bien fragmentadas, todas ellas se rebelan al discurso homogéneo que se les pretende imponer por el decir y fabricar estatal, y elaboran y construyen nuevas auto narraciones, objetivan sus aspiraciones en marcos normativos y pretenden nuevas formas de decir y fabricar en las políticas públicas.

Estos Nuevos Movimientos Sociales (NMS) imponen un nuevo paradigma del “modo de vida” (Offe, 1992), que defienden valores e identidades presentes, rechazando ideas de tipo totalizadoras. Los mismos, tendrán en la esfera no institucional el espacio privilegiado de acción, y es desde allí que pondrán en discusión viejos imaginarios instituidos asentados en la noción de progreso como búsqueda de un orden jerárquico social idealizado y de perfección, y en este camino interpelarán al Estado.

Y a partir de estas luchas instituyentes, de las pujas identitarias fragmentadas, que nuevos modos de definir la vida y la existencia pugnarán por ser institucionalizados. En este marco, los derechos humanos son parte de una corriente instituyente de emergencia del Otro, en términos de sujeto de derechos y de políticas.

Es en estos procesos, que se inserta el proceso de sanción de la Convención de los Derechos del Niño (1989). Un hito significativo en el mismo, refiere a la lucha de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, lo cual deviene en la incorporación en este instrumento internacional de los denominados “artículos argentinos” referidos a la Identidad (Arts. 7, 8 y 11). Estos artículos por su parte, tendrán un fuerte impacto sobre los modos de decir y fabricar estatal que suponían la separación de los NNA de sus familias.

Son asimismo las Abuelas y Madres quienes tendrán un rol fundamental en lo que refiere al avance de los Derechos de las Mujeres, al ser actoras centrales al momento de pensar en un encuentro feminista ligado a la tradición de los derechos humanos, emergiendo así, los espacios de Encuentro Nacional de Mujeres. Es aquí pertinente, traer a colación lo planteado por La Serna (2016, p.1093) quien sugiere que la praxis de estas mujeres:

*“(...) trasciende en sus consecuencias a sus circunstancias y protagonistas, en tanto deviene una suerte de matriz ética e identitaria, cuyo sentido fluirá al interior de muchas de las experiencias vinculadas a las resistencias y/o a las demandas en el campo de viejos y nuevos derechos, más allá de la dictadura militar.”*

Es por su parte, en estas intersecciones y solidaridades producidas en las luchas de reconocimientos de derecho, que es posible visibilizar las conexiones establecidas entre las configuraciones represivas y moralizantes del núcleo de la normalización.

Tal como fuera referido, se producen además importantes avances en los Derechos de las Mujeres con la sanción de la CEDAW (1979) y de Belem Do Pará (1994).<sup>109</sup> Comienza a gestarse así un entrecruzamiento, que se torna cada vez más estrecho entre derechos humanos y políticas públicas, donde pueden mencionarse además, y 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 LGTTIBQ 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.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> Asimismo, a partir del conjunto de conferencias mundiales de Naciones Unidas, 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 (Vargas, V. citando a Sassen; 2000).

<sup>110</sup> Es en este período, en especial entrados los 60’, que los movimientos LGTTI comienzan a organizarse en Latinoamérica. En Argentina, surge en 1967 “Nuestro Mundo”, primer grupo constituido públicamente bajo una

En Argentina, el retorno a la democracia (1983) pretendió dar inicio a un paulatino proceso de incorporación de nuevos sujetos en términos de derecho. Así, comenzaba el desgranamiento de este orden familiar que se pretendía normal. Corresponden a este período la ley de Patria Potestad Compartida (1985) y la ley 23.515 de Matrimonio Civil (1987). Desde las mismas, y en especial la última, se derogan una serie de subordinaciones de la mujer a la autoridad marital, estableciendo asimismo, el divorcio vincular. Resalta en este período los juicios civiles iniciados a las juntas militares.

Progresivamente, comienza a ponerse en cuestión aspectos del imaginario instituido de la normalización, tales las jerarquías con base a la división sexual del trabajo, la idea de niños y niñas como objeto de derecho, la idea de hombre como único proveedor, la concepción de familia normalizada. De modo paradójico, estos procesos, terminarán de madurar con el arribo de los '90 y el definitivo desmonte de la sociedad salarial.

Es en este contexto, que se ampliarán las prácticas sociales, económicas y políticas. Uno de los casos que reviste gran importancia a los fines de nuestro trabajo, está representado por las experiencias de la Nueva Economía Social que surgen en Argentina y Córdoba a partir de 1995,<sup>111</sup> tales como empresas y fábricas recuperadas por sus trabajadores/as, clubes de trueque, cooperativas de trabajo, emprendimientos asociativos autogestionarios y solidarios, ferias y redes de comercio justo. Las mismas, que para el 2003 ingresarán como uno de los ejes de política del Ministerio de Desarrollo Social, supusieron puntos de quiebre, erigiendo una serie de principios y prácticas en el campo del trabajo que intentaban disputar el discurso con pretensiones de hegemonía de la lógica de mercado. Desde estos nuevos espacios se reconfiguran las significaciones del ser trabajador/a, las identidades y las relaciones políticas, económicas y sociales.

Entre 2004 y 2005 por su parte, se produce la sanción sistemática de un conjunto de normas 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).

Asimismo, el conjunto de derechos humanos y de reconocimientos receptados en el Código Civil invierte a tradicional regla del Derecho Privado, privilegiando la capacidad por sobre la incapacidad.

---

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).

<sup>111</sup> Con relación a las particularidades que adquirieron estas experiencias, las mismas fueron analizadas por el Programa Modernidad y Políticas Sociales de IIFAP/UNC a partir aproximadamente de 2001. Parte de los resultados del conjunto de investigaciones efectuadas pueden encontrarse en La Serna, C. Comp. (2004).

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.

Desde este conjunto de leyes, entre otras, se intenta desmontar el sistema de significaciones en torno al Otro, desarticulando los diferentes filtros encadenados los unos a los otros, por los que se pretendía construir el ser normal. A modo de ejemplo, el art. 3 de la Ley de Salud Mental (2010) establece como regla la presunción de capacidad de todas las personas, y que en ningún caso los diagnósticos en el campo de la salud mental pueden hacerse sobre la base exclusiva del status político, socio-económico, de pertenencia a un grupo cultural, racial o religioso; de demandas familiares, laborales, falta de conformidad o adecuación con valores morales, sociales, culturales, políticos o creencias religiosas prevalecientes en la comunidad donde vive la persona; o de la elección o identidad sexual.

Estas nuevas significaciones instituyentes, suponen el reconocimiento de una diversidad de mundos posibles, de la emergencia de un conjunto de sujetos en términos de derechos y de políticas, hasta hace poco intervenidos como objetos de las mismas. Las profundas y complejas transformaciones que estas legislaciones revisten para el decir y fabricar estatal, puede graficarse en el párrafo transcrito: *“¿Son personas?, y si son personas,<sup>112</sup> ¿son entes morales autónomos? Si son entes morales autónomos tienen derechos, y si tienen derechos debemos hacerlos valer.”* (Lorenzetti, p. 17)<sup>113</sup>.

El Otro irrumpe así en la comunidad política imaginada en clave de Sujeto de Derechos. Un emerger en la arena estatal a partir de voces múltiples, fragmentadas, todas ellas en rebelión contra la “devaluación estatal de los sujetos de la política”, que bregan por instituir nuevas narraciones instituyentes de mundos posibles. Pujan así, por una construcción ampliada de la comunidad política imaginada, que los inserte en un proyecto de reconocimiento y redistribución, bajo un marco de paridad participativa.

Por su parte, es a partir de las mismas que comienza a reconfigurarse la arquitectura estatal, al emerger una serie de organismos y normativas en diferentes jurisdicciones (nacionales, provinciales, municipales) tendiente a llevar adelante estas políticas, entre ellas, las de Niñez, las de Avance de los Derechos Humanos de las Mujeres, y de la Nueva Economía Social.

En cuanto al fabricar que torne posible instituir este conjunto de políticas, el mismo parece 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.

---

<sup>112</sup> El subrayado nos pertenece.

<sup>113</sup> Los dichos de este Juez de la Corte Argentina - que si bien alude a los usuarios de servicios de salud mental, puede por analogía hacerse extensivo al conjunto de los sujetos emergentes- sintetiza este cambio de paradigma. En [http://publicaciones.ops.org.ar/publicaciones/pubOPS\\_ARG/pub65.pdf](http://publicaciones.ops.org.ar/publicaciones/pubOPS_ARG/pub65.pdf)

El fabricar que haría posible esta política pública de reconocimiento de derechos humanos, supone 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) así a cumplimentar prestaciones y normas que le son demandadas, al tiempo que implementar mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento. Como cuestión a resaltar aquí, es la expresa vinculación que se establece entre este fabricar de la política pública y la noción de desarrollo, tal es así, que el nombre completo del mismo es “Enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” (Abramovich, 2006; Pautassi, 2012).

Las estrategias de desarrollo se incorporan entonces en la política pública en un marco conceptual explícito, conteniendo ciertos elementos, tales como “...*los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos.*” De esta manera, se considera que las situaciones de pobreza “*determinan que haya privación de algunas libertades básicas, positivas y también negativas, como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo; y que la pobreza depende de factores tanto económicos como culturales, sociales, legales y políticos.*”<sup>114</sup> (Abramovich, 2006, p. 36).

Este sentido sobre los sujetos como titulares plenos de derechos, parece ser, por su parte, el posicionamiento del Gobierno Nacional al momento de iniciar el conjunto de transformaciones legislativas. Estas transformaciones e irrupción del Otro en la comunidad política imaginada, es entendida como continuidad de un proceso iniciado con el primer gobierno peronista y su reconocimiento de derechos sociales y económicos. En apartado denominado Enfoque de Derechos, al interior del Documento Políticas Sociales del Bicentenario Tomo I Un Modelo Nacional y Popular, producido por el Ministerio de Desarrollo Social, se expresa:

*“De esta manera, nuestro enfoque de la solidaridad social es el de **“titulares de derecho”**<sup>115</sup>, en oposición a la mirada caritativa y tutelar del accionar público y privado. El modelo en el que trabaja nuestro Gobierno tiene un claro antecedente en el primer gobierno peronista y la Constitución de 1949, que juntos constituyen el primer antecedente en lo que a **enfoque a derechos** se refiere. Los cambios que se producen en ese texto constitucional introducen como novedad, entre otros, el reconocimiento de los derechos del trabajador, la ancianidad, la familia, los niños y la cultura, institucionalizando una nueva concepción del derecho y la democracia: La justicia social y la democracia ampliada o de masas.”* (p 42, 43)

*“La gestión que se inicia en 2003 se enmarca en una perspectiva de derechos. (...) Así se intenta finalizar con la idea de la ayuda social como caridad, como un accionar que se produce simplemente gracias a la buena voluntad de quien lo otorga. En contraposición con esto, una perspectiva basada en derechos nos exige considerar a nuestros beneficiarios como titulares de derechos –y no como simples objetos de protección- que, en su condición de seres humanos, pueden reclamar niveles mínimos de trato, servicios y oportunidad. La política social que venimos elaborando desde el comienzo de esta gestión, tiene eje en la*

---

<sup>114</sup> Un elemento común de los diversos marcos conceptuales es la adopción del principio de interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque ciertamente no todos los marcos ponen el mismo énfasis en las diferentes categorías de derechos. Los derechos que han de considerarse, así como las prioridades, se definen por lo general en función de las diversas estrategias de desarrollo y sin atribuir a priori la preeminencia de alguna categoría de derechos por sobre otra. Contribuye a esta visión el examen de un núcleo de obligaciones negativas y positivas comunes a todas las categorías de derechos, que se agrupan en tres niveles: obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir.

<sup>115</sup> El resaltado nos pertenece.



*persona, la familia y el territorio, tendiendo al desarrollo humano y buscando la reconfiguración del tejido social, mirando al individuo como parte de una sociedad que lo contiene. Las políticas sociales actuales apuntan a la inclusión social, son integrales y reparadoras de las desigualdades sociales. Además, reconocen a los ciudadanos como protagonistas del cambio social y no como meros beneficiarios pasivos de la asistencia. Hoy podemos decir, con orgullo, que ya no hablamos de necesidades sino de derechos, y hablar de derechos es decir que todos somos ciudadanos de un país que garantiza el acceso a bienes y servicios de calidad para la salud, la seguridad social, procurando la participación para la construcción de ciudadanía.” (p. 43)*

Este nuevo modo que pretende asumir la política estatal, viene siendo impulsado asimismo, por múltiples organismos de cooperación para el desarrollo y los organismos intergubernamentales de ONU. A modo de ejemplo, el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (ONU Mujeres, ex UNIFEM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otros. Sin embargo, una cuestión común que comparten es el identificar fuertes dificultades al momento de fabricar este enfoque (AECID, 2010).

De manera preliminar, puede afirmarse que estos nuevos modos de fabricar en las políticas, suponen nuevos principios, entre otros, *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). 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*.

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 tiempo, una nueva forma de concebir los saberes puestos en movimiento al fabricar las políticas públicas. Por último, se encuentra presente el principio de *co-responsabilidad*, 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 co-responsabilidad 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.

TERCER NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES:

### **De la insignificancia neoliberal**

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 dicho núcleo progresivamente permeaba a los ordenamientos jurídicos y la política pública, este contexto se desvanecía ante la avanzada de la insignificancia neoliberal.

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, 2007; 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 sólo 62 personas la poseían (Informe Oxfam, 2015, 2016).

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 (Beck; Guiddens; Bauman; Luhmann; 1996), de nuevos riesgos a ser gestionados, que remiten, entre otras, a 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 (Yao, 2000).

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 pues 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 bienestarristas, supone además fuertes problemas de coordinación simbólica de nuestras sociedades.

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).

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. Ante lo expuesto, la violencia física se intensificaría como modo de control de 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 y el manejo del destino 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.<sup>116</sup> Aquí es también el suelo propicio de emergencia de fundamentalismos, tales como la ya desarrollada Ideología de Género.

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 tal el 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)

---

<sup>116</sup>El mencionado autor, entiende así a la prisión *“...como una institución política, un componente central del Estado. Y se descubre entonces que el surgimiento del Estado penal es el resultado de una política de penalización de la miseria que responde al aumento de la inseguridad salarial y del desmoronamiento del gueto como mecanismo de control de una población doblemente marginalizada en el doble plano material y simbólico.”* (Loïc Wacquant, 2008, p. 123)

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 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).”(p.3)*

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)

CUARTO NÚCLEO DE SIGNIFICACIONES:

#### **De intersticios magmáticos por fuera del decir y fabricar estatal**

En línea con lo dicho, la comunidad política imaginada argentina asienta así su proceso fundacional en aquellos quienes ni siquiera pueden ser imaginados, poblaciones que serán desaparecidas, extintas, borradas del panorama visual (Butler, 2009). Se trata de poblaciones borradas de la construcción fundacional, tales los pueblos originarios, los afro descendientes, los homosexuales (Rodríguez Mir, 2006; Yao, 2002; Lenton, 2005; Echavarrí, 2011).

El decir y fabricar de la política estatal pretende (siempre pretensión) imponer un imaginario que supone la inexistencia de poblaciones completas, la desaparición de realidades imposibles de ser pronunciadas, ni siquiera en términos de criminalidad, anormalidad o inadaptación. El pudor público pide el silencio de la ley e impide siquiera su configuración como Otro ilegítimo e impuro, estableciendo en la frontera de lo imposible que en el desierto bárbaro hubiese cultura, o no ser varón o mujer, o la existencia de la población afrodescendiente en Argentina. Se trata de poblaciones que serán expulsadas del universo del *legein* y el *teuckheim* por no adecuarse a su lógica, determinando así que no eran “reales,” simplemente, sin existencia (Castoriadis, 1995).

A partir del ejercicio de la soberanía estatal sobre la vida humana, ésta transmuta en vida desnuda, vida nuda expuesta a la violencia y a la muerte, para luego desaparecer del registro de la comunidad política imaginada a partir, entre otros, de la forma en que se construyeron las estadísticas censales. Así, en análisis efectuado por Otero (1998) sobre los censos de 1869, 1895 y 1914 da cuenta del paso de una grilla censal colonial a una grilla censal liberal, en la que se exalta la presencia de la inmigración y se licúa la presencia de indios y negros.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> El mencionado autor señala como la espectacular caída de la población indígena durante el primer período intercensal en una reducción de 93138 personas en 1869 a 30000 en 1895 serán explicados por el autor del segundo *censo* “por

Y es aquí que se inserta una crítica a estos procesos de reconocimiento de sujetos de derechos y de políticas iniciado. No es la humanidad la que provee derechos, sino que inversamente, es por la ciudadanía obtenida a partir y bajo las condiciones establecidas por el derecho que se obtiene el carácter de humano.

Bajo lo expresado, Butler (2007) considera que si el deseo motoriza el reconocimiento, entonces el género, en la medida que está animado por el deseo, lo buscará también. Pero, si los proyectos de reconocimiento que se encuentran a disposición, son aquellos que “deshacen” a la persona al conferirle reconocimiento, o que la “deshacen” al negarle reconocimiento, entonces éste se convierte en una sede del poder mediante el cual se produce lo humano de forma diferencial. En este sentido, permanecer bajo la ininteligibilidad tiene ciertas ventajas, si por inteligibilidad se entiende todo aquello que se produce como consecuencia del reconocimiento acorde a las normas sociales vigentes.

Este núcleo, alude pues, a significaciones instituyentes, las que no pueden y rehúsan ser traducidas al lenguaje estatal de los derechos, por considerarlo un decir y fabricar que solo funciona teniendo en cuenta los binomios, las jerarquías, las identidades.

Las mismas son portadas actualmente, y tal como fuera expuesto, a partir de una combinación de movimientos que engloban al transgénero, la transexualidad, la intersexualidad y a las complejas relaciones con las teorías feministas y queer. Pero también quizás pueden insertarse aquí a los sentidos anarquistas de niñez, que desde inicios del capitalismo pujaron por implosionar las diferencias entre niñez y adultos. Y el núcleo de Protagonismo Infantil, como heredera de esta corriente libertaria, pero sin llegar aún a la radicalidad que asumió aquella en su momento. O también el movimiento que pretende la construcción de otra economía, por fuera del capitalismo y del Estado, en post de la construcción de otros mundos posibles, de nuevos modos de vida.

En fin, la tarea es deshacer los binomios propios de la lógica conjuntista identitaria, y que, ante todo, supone la incorporación de una gramática que escapa a toda posible traducción por parte del decir y fabricar estatal.

---

*confundirse con (la población) civilizada o porque los claros que deja la muerte no alcanzan a ser llenados por las nuevas generaciones.*”Esto, más allá de otras cuestiones de tipo metodológica que son presentadas por Otero en su artículo, al cual remitimos.

## **CAPÍTULO III**

### **Introducción**

La primera regulación en Córdoba de la Ley 10.903, específica de niñez y bajo el núcleo de la normalización, será el Decreto Ley 6.986 (1956)<sup>118</sup>. Por el mismo, se dota de amplias facultades a los Juzgados de Menores, Secretarías de Prevención, Corrección, Sanción y Civil.<sup>119</sup> Al tiempo, se crea la Dirección de Menores como el órgano de ejecución, colaboración y asistencia técnica de los Jueces de Menores.<sup>120</sup> De modo paralelo, se produce el afianzamiento de las colonias hogares e institutos.<sup>121/122</sup>

En 1963, el Decreto será modificado por el Estatuto de la Minoridad, Ley 4.873. Es de destacar, que a fines de redacción del mismo, y tal como se establece en el Debate Parlamentario, será tenido especialmente en cuenta el Congreso Panamericano del Niño realizado en 1963 en Mar del Plata. (Remitimos a Capítulo II) Básicamente, puede afirmarse que el modo de intervención estatal no recibirá modificaciones, al ser la gran parte del articulado destinada a reglar los derechos sociales y laborales de los trabajadores del organismo executor del Poder Judicial, el cual cambia su denominación a Consejo Provincial de Protección al Menor (CPPM).

El CPPM recibirá facultades más amplias que su predecesora Dirección. Además de ser el organismo de asistencia técnica de los jueces, se establece que tendrá a su cargo el planear, organizar y ejecutar la política proteccional de la minoridad en la Provincia. Cabe aquí resaltar, que dicha función nunca pudo ser llevada adelante, primando las de asistencia y subordinación al Poder Judicial en las diferentes etapas que atravesó el organismo.

---

<sup>118</sup> La idea que precede a la misma es la creación impostergable de: *“...un organismo jurisdiccional y tutelar que por sus facultades y su unidad de acción pueda no solo desenvolverse con prontitud y eficacia, sino también contar con el auxilio irremplazable de la especialización técnica en la materia de menores, de modo que llegue a ser un organismo realmente tutelador de la persona de los menores y al mismo tiempo de la sociedad frente a los daños y a los peligros provenientes de la inconducta de estos.”* (Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba, Domingo 18 de noviembre de 1956). En cuanto a los antecedentes y recorridos anteriores en nuestra Provincia al dictado de este Decreto Ley remitimos a Echavarrí, 2005.

<sup>119</sup> Las Leyes Nacionales que operan de marco serán la 10.903 (1919) de Patronato de Menores y la aún vigente Ley Nacional 22.278 (1980) de Régimen Penal aplicable a Menores incurso en Delitos.

<sup>120</sup> La misma actúa bajo su jurisdicción, salvo en acto de simple policía o asistencia

<sup>121</sup> La Dirección crecía en cantidad de establecimientos de internación: *“En el año 1957 dependían de la Dirección General de Menores los siguientes Institutos de la Provincia: Colonia Hogar Santa Catalina; Colonia Hogar Dalmasio VelezSarfield; Hogar de Menores Madres (capital), Hogar de Menores Mujeres (Capital) y Colonia Wenceslao Escalante. Ese mismo año sus autoridades solicitaron la anexión de Colonia Hogar Marcelo T. de Alvear (Totoral), Prevención Remedios de Escalada de San Martín, Casa del Niño (San Francisco), Instituto Provincial de Sordomudos (capital), Instituto Provincial de Ciegos (capital) y Escuelas de Trabajo (escuelas internados en capital e interior).”* Extraído de documento del CPPM que significó un intento de reconstruir su historia y fracasa por imposibilidad de conseguir desde la propia institución la información necesaria. (Echavarrí, 2005).

<sup>122</sup> Asimismo, la distribución que se efectúa en la partida presupuestaria del año 1958 dimensiona la institucionalidad que adquiere esta Dirección de Menores. El 85,5% del mismo es destinado a estas Colonias Hogares, las que tienen por objetivo el logro de una *“socialización positiva para los menores.”* (Echavarrí, 2005).

A nivel nacional, Argentina comienza el proceso de adecuación legislativa a la CIDN (1989) con su ratificación en 1990 (Ley 23.849) y la incorporación con la Reforma Constitucional de 1994 (Art. 75 inc. 22.). Serán necesarios, sin embargo, 15 años a fines que con la sanción de la Ley Nacional 26.061<sup>123</sup> (2005) inicie la configuración de políticas orientadas bajo el núcleo de significaciones de reconocimiento de derechos humanos. Se trata de un conflictivo proceso, en el marco del cual nuestra provincia sancionará la Ley 9.944 (2011)<sup>124</sup>, y del que consideramos aún hoy, luego de varias décadas, no lograr establecer una renovada configuración.

A partir de dicho encuadre, el presente Capítulo pretende dar cuenta, desde la perspectiva de los/as operadores/as públicos, del modo en que los diferentes núcleos de significación identificados –de normalización, de reconocimiento de derechos humanos y de insignificancia– disputan el decir y fabricar estatal en Niñez, al tiempo, que caracterizar los principales nudos problemáticos en torno a las mismas, como así sus potencialidades.

A fines expositivos, el mismo se organiza en tres apartados. El primero, delinea el decir y fabricar estatal propuesto en la Ley Provincial 9.944 sancionada bajo el núcleo de significaciones de reconocimientos de derecho. El segundo, previo análisis del contexto de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SeNAF), ingresa a las experiencias en análisis, dando cuenta de los fallidos procesos de puesta en marcha del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (CoPNAF) y la Comisión Interministerial de Niñez, Adolescencia y Familia (CI). Por último, se caracteriza brevemente la lógica que adquiere esta política en la ciudad de Villa María.

---

<sup>123</sup> A fines de un análisis acerca de los principales modos de decir y fabricar que se establecen en esta ley remitimos a Anexo 1. Apartado a.

<sup>124</sup> Por su parte, también es dable mencionar la existencia de ordenanzas Municipales en la Ciudad de Córdoba, tales como Ordenanza N°11.618 de 2009.



## A. Primer Apartado ARQUITECTURA ESTATAL Y RECONOCIMIENTO DE DERECHOS

UN INSTITUYENTE DESDE ARRIBA

### **Controvertida pretensión de ampliación del Nosotros: Ley 9.944**

La adecuación normativa en la Provincia de Córdoba a la legislación nacional (Ley 26.061, 2005) no ha sido un proceso sencillo, lo que llevará a uno de los entrevistados a referirse al mismo como *“(...) parte de la política como arte de lo posible.”* (Entrevista 1).

A partir de la CIDN (1989), se suceden en Córdoba una serie de leyes, tales la Ley 9.053 (2002) de Protección Judicial del Niño y Adolescente y la 9.060 (2002). Esta última daba creación a la Secretaría de Protección Integral del Niño y del Adolescente (SeNAF), que reemplazaba al antiguo Consejo Provincial de Protección al Menor (CPPM). Si bien ambas leyes mencionadas pretendían enmarcar en el núcleo de significaciones de reconocimiento de derechos humanos, el análisis de su articulado da clara cuenta de la prevalencia de un decir y fabricar estatal propio de la normalización.<sup>125</sup>

En 2007, se sancionaba la Ley Provincial 9.396 que adhería a la Ley Nacional 26.061. La misma otorgaba al Poder Ejecutivo el plazo de un año (prorrogable a dos) para arbitrar la adecuación.<sup>126</sup> Para 2008, por Ley 9.591 se daba creación al Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (CoPNAF); y en agosto del año 2009, tenía lugar el controvertido acuerdo reglamentario N° 987 del Tribunal Supremo de Justicia, que si bien restringía las competencias de los Juzgados de Menores Previsionales, no las anulaba.

Esta primera etapa de transformaciones legislativas, bajo la cual se pretende una adecuación de la política pública al núcleo de significaciones de reconocimiento de derechos humanos, será liderada de modo prevalente por el Poder Judicial. Paradojalmente, uno de los principales actores del instituido de la normalización (Situación Irregular), pretendía erigirse en la fuerza instituyente, de transformación del sistema, lo que no podía sino redundar en situaciones de violación a los derechos humanos en nombre de los mismos. Dichos actores, serían considerados como “los expertos”, siendo convocados a dar cursos y capacitaciones en el tema, incluida la propia SeNAF. Eran por su parte además, las voces autorizadas ante los medios de comunicación.

*“Convengamos que esas leyes la hicieron los jueces (...) ahí empezó a aparecer la retórica del discurso de los niños (...) y empezó este debate, en donde hubo errores y aciertos, peleas, se separaron, se juntaron”.* (Entrevista 1)

En 2011, luego de 21 años de vigencia de la CIDN, se sancionará la Ley Provincial 9.944 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de NNA. Ésta emergía en un contexto altamente

<sup>125</sup> En este sentido, remitimos a Echavarrí, 2005

<sup>126</sup> Además, se creaba la figura del Defensor de los Derechos de NNA, y se establecía un Sistema de Protección Integral de Derechos, el cual debía hacerse efectivo a través de la implementación de políticas públicas.

controvertido, bajo el condicionamiento impuesto por el Gobierno Nacional de no envío de fondos en caso de su no adecuación. Es de resaltar que en forma paralela a lo expresado, inaugurada la nueva gestión provincial, la SeNAF, que respondía directamente al Ejecutivo como Secretaría de Estado, descendía de rango y pasaba a depender del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Esta Ley 9.944, tiene por objeto la *Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en la Provincia de Córdoba*, mediante la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de sus derechos. En su interior, contiene dos partes: una primera vinculada al Sistema de Promoción y Protección de Derechos que, en rasgos generales, contiene los ejes de la Ley Nacional 26.061 y la Convención Internacional de los Derechos del Niño; y una segunda parte, refiere a la intervención del Estado con NNA en conflicto con la Ley Penal, que adscribe plenamente al núcleo de significaciones de las políticas normalizadoras.<sup>127</sup>

En cuanto a la modalidad que adquiere el decir y fabricar estatal en esta Ley, destacan los siguientes aspectos de su contenido y expresos lineamientos:

. **Amplio reconocimiento de derechos:** entre ellos encontramos, en sintonía con la CIDN y la Ley Nacional 26.061: Derecho a la vida; Derecho a la dignidad y a la integridad personal, Derecho a la convivencia familiar y comunitaria; Derecho a la identidad; Derecho a la documentación; Derecho a la salud; Derecho a la educación y a la gratuidad de la misma; Prohibición de discriminar por estado de embarazo, maternidad y paternidad y medidas de protección a la maternidad y paternidad; Derecho a la libertad; Derecho al descanso, recreación, deporte y juego; Derecho al ambiente saludable; Derecho a la dignidad; Derecho a la libre asociación; Derecho a opinar y a ser oído; Derecho al trabajo de los adolescentes - Protección contra la explotación laboral; y Derecho a la seguridad social (Capítulo II. *De los derechos*. Art. 12 al 29).

. **Nueva distribución de obligaciones y responsabilidades:** Los organismos del Estado - provincial, municipal o comunal- tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas (Art. 8). De forma análoga a la Ley Nacional, se define a la familia en término de centro de vida (Art. 3. Inc. f) y con responsabilidad prioritaria al momento de asegurar el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de derechos y garantías de niñas/as, teniendo padre y madre responsabilidades comunes. Asimismo, es principio de orientación de la "política estatal integral" el fortalecer el rol de la familia, siendo su obligación asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que tanto padre y madre puedan asumir en igualdad de condiciones responsabilidades y obligaciones (Art. 9). En el caso Provincial, no existe un artículo que establezca el rol más general de la sociedad.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Así, el Colectivo Cordobés por los Derechos de Niñas Niños y Jóvenes expresa: "A pesar de adecuarse parcialmente a la ley nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos del Niño, agrega una sección que denomina Procedimiento Penal Juvenil, que, lejos de incorporar las garantías penales y procesales que exigen la Convención Internacional, mantiene vigente el poder de los jueces de menores para ordenar la privación de libertad, con el argumento de que los jóvenes acusados de cometer delitos reciban un tratamiento tutelar, sin que se lleve adelante un debido proceso legal que pruebe si fueron o no responsables de los hechos de los que se los imputa." En una nueva ley de infancia en Córdoba confirma la resistencia provincial a respetar los principios de la Convención de los Derechos del Niño (2011). En: [http://www.colectivoinfancia.org.ar/V3/noticia\\_ampliada.php?id=313](http://www.colectivoinfancia.org.ar/V3/noticia_ampliada.php?id=313)

<sup>128</sup> Las organizaciones se encontrarían reguladas en los Arts. 58 a 61 con una serie de atribuciones y funciones que rememoran las épocas del primer liberalismo en Argentina, en donde los NNA considerados "sin familias" eran albergados en instituciones privadas, religiosas y de caridad.

. **Sistema de protección integral de derechos:** se define al mismo como conformado a partir de:

*“(...) todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas de gestión estatal o privadas en el ámbito provincial, municipal o comunal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías...” (Art. 34)<sup>129</sup>*

. **Recursos para el logro de objetivos:** son considerados aquí políticas, programas y medidas de promoción y protección de derechos; Procedimientos y protocolos de intervención; Medidas excepcionales de protección de derechos; Organismos administrativos de protección de derechos cuyas funciones sean acordes a lo prescripto por la Ley Nacional 26.061 y organismos judiciales de control de la legalidad de las medidas excepcionales; y recursos económicos específico (Art. 35).

. **Los niveles del sistema:** A partir de este conjunto de recursos establecidos, utiliza un procedimiento-marco conformado, en analogía al sistema nacional, de tres niveles (Art. 41 al 47). Primero y en la base del sistema se encuentra el *Primer Nivel: Medidas de promoción de derechos y prevención de su vulneración* (Art. 41). Se trata del conjunto de políticas públicas básicas, universales e integrales, referidas al desarrollo armónico de la infancia y la adolescencia en familia, mejorando los niveles y la calidad de la educación, de la salud física y mental, del hábitat, de la cultura, de la recreación, del juego, del acceso a los servicios y de la seguridad social, generando una adecuada inclusión social.

Se establecen además, en este primer estadio, responsabilidades de las autoridades administrativas de promoción y protección de derechos en el ámbito de los municipios y comunas. Las mismas son *“(...) áreas responsables de desarrollar planes y programas de promoción y protección de derechos de la niñez, adolescencia y familia a nivel local.”* (Art. 41). A la vez, integran y deben funcionar de manera articulada y coordinada con la Autoridad de Aplicación, con el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, con la Comisión Interministerial, con los municipios o comunas y con los Consejos Locales de Infancia con representación de los miembros de la sociedad civil.

El segundo nivel, *Medidas de protección de derechos* (Arts. 42 a 47), emana de “la Autoridad de Aplicación, sus dependencias, Unidades de Desarrollo Regional (UDER) o por las autoridades administrativas de promoción y protección de derechos en el ámbito de los municipios y comunas” (Art. 42).

De forma análoga a la Ley Nacional, este nivel tiene por objeto la preservación de derechos, su restitución o reparación de las consecuencias, que puedan provenir sea de la acción u omisión del

---

<sup>129</sup> El mencionado artículo, prosigue de la siguiente manera: *“(...) derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado Argentino, la Ley Nacional N° 26.061, la presente Ley, la Constitución Provincial y el ordenamiento jurídico vigente...”* (Art. 34)

Estado, la sociedad, los particulares, los padres, la familia, representantes legales, o responsables, o aún, de la propia conducta de la niña, niño o adolescente (Art. 42). Las mismas incumben al conjunto de los actores involucrados "*familias, comunidad, Estado y sociedad civil*) quienes deben poner en práctica estrategias específicas de intervención inmediata y pertinente para restablecer ese derecho." (Art. 42)<sup>130</sup>. Con relación a este nivel, cabe resaltar que de modo expreso se establece que:

*"Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de promoción y protección serán los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo, incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares."* (Art. 45)

Por último, el tercer nivel, de *Medidas excepcionales* (Art. 48 a 55), expone que las mismas pueden ser tomadas por la Autoridad de Aplicación, las dependencias que ésta autorice y las Unidades de Desarrollo Regional (UDER). Refiere a los casos que quedan fuera de la regla, cuando se evalúa necesaria la separación del niño de su familia. Son de aplicación solo cuando se han agotado las instancias anteriores, siendo limitadas en el tiempo (90 días), debiendo ser revisadas constantemente y sólo prorrogables mientras persistan las causas que les dieron origen. Por su parte, una vez cumplido un año y medio desde la adopción de la misma, la SENAF y el servicio regional correspondiente deberán resolver definitivamente (Art. 48).

En cuanto al procedimiento de estas medidas, una vez que han sido tomadas, debe ser elevada a la dependencia jurídica, a fin de que la misma en veinticuatro horas lo eleve a la autoridad judicial competente a fines del control de legalidad, debiendo adjuntar los informes técnicos que den fundamento a la medida adoptada. Por su parte, los equipos técnicos de los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos o las organizaciones de la sociedad civil (en su caso) y las dependencias de la Autoridad de Aplicación procederán a cumplimentar las medidas excepcionales que hubieren sido adoptadas por los organismos facultados para hacerlo (Art. 48). De esta manera, son los ex Juzgados en lo prevencional, hoy *Juzgados de Niñez, Juventud y Violencia Familiar*, quienes reconvierten su rol siendo los encargados de ejercer el control de la legalidad en este procedimiento (Art. 64).

. ***Principios y pautas de gestión orientativos:*** del conjunto del articulado de la ley, emergen como pautas que orientan el fabricar de esta política: integralidad y descentralización; gestión asociada; articulación; coordinación; participación activa de las NNA; mecanismos de coordinación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria; e interjurisdiccionalidad.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> En este sentido, se establecen de modo enunciativo una serie de medidas que pueden tomarse: la inclusión de NNA y las familias respectivas en programas tendientes a la educación y capacitación de los mismos o, en su caso, a la inserción laboral si conforme a derecho correspondiere; la inclusión de NNA y las familias respectivas en programas tendientes al fortalecimiento y apoyo familiar; el cuidado de NNA en su propio hogar, orientando a su familia en el cumplimiento de sus obligaciones; el seguimiento temporal de la familia y de las niñas, niños y adolescentes a través de un programa; tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico ambulatorio de NNA o su familia; asistencia económica; inclusión en espacios de participación deportivos y culturales dentro de la comunidad. (Art. 45)

<sup>131</sup> Centralmente, remitimos aquí a arts. 7 y 8 de la Ley Provincial. Cabe aquí dar cuenta de las pautas establecidas en la Ley 26.061 (2011), las cuales refieren a: descentralización; gestión asociada; promoción de redes intersectoriales y constitución de grupos de defensa y protección de derechos; concertación articulada; y asignación privilegiada de recursos, orientada por derechos a ser efectivizados..

Por su parte, este conjunto de pautas a tener en cuenta en el fabricar de la política, deben operar bajo los siguientes principios: “*Interés superior de los NNA*” (Art.3,4,8); “*Participación, tanto en términos del derecho de los NNA a ser oídos, como de que su opinión sea tenida en cuenta; Igualdad y no discriminación;*” (Art. 10); “*Efectividad*”<sup>132</sup> (Art.11); “*Deber de comunicar*”<sup>133</sup> (Art. 32); “*Deber de todo funcionario de recepcionar*”<sup>134</sup> (Art. 33).

. **Los organismos:** centralmente, se establecen los siguientes (Arts. 36 a 40):

- *Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia*<sup>135</sup> (SeNAF): autoridad de aplicación de la ley y del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Córdoba (Art. 6). Por tanto, es la encargada de implementar y aplicar las políticas públicas para la promoción y protección de los derechos de las NNA en coordinación a Ministerios y Secretarías de Estado (Art. 7)<sup>136</sup> (Art. 36).

A este esquema, debe agregarse además nuestras experiencias en análisis:

- El *Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante CoPNAF)* creado por Ley Provincial N° 9.591 (2008). El mismo, por su parte, se constituye en una de las experiencias a profundizar en el análisis.

- La *Comisión Interministerial de la Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante CI)*, que colabora con la SENAF y se integra por miembros cuyo cargo no podrá ser inferior al de Director de Jurisdicción o nivel equivalente, a razón de uno por cada Ministerio y Secretaría de Estado perteneciente a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Provincial que estuvieren relacionados directamente con la protección de los derechos establecida en la presente ley. Estará presidida por el titular de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (Art. 38).

Por su parte, en el ámbito regional y local se establece como *Autoridad administrativa de promoción y protección* de derechos los siguientes:

- a. Unidades de Desarrollo Regionales (UDER): La autoridad de aplicación descentralizará sus dependencias y tendrán como autoridad regional un delegado, quien actuará en articulación y en conjunto con las autoridades administrativas locales de municipios y comunas creadas a tales efectos y con las distintas dependencias de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (Art. 40).
- b. Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos: La Autoridad de Aplicación y UDER coordinarán y articularán la asistencia técnico jurídico a estos

<sup>132</sup> Esto, al igual que la Ley Nacional, a cuyo análisis remitimos.

<sup>133</sup> Esto, al igual que la Ley Nacional, a cuyo análisis remitimos

<sup>134</sup> Esto, al igual que la Ley Nacional, a cuyo análisis remitimos

<sup>135</sup> O el organismo que en el futuro la sustituya.

<sup>136</sup> Asimismo, “*tiene a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución, coordinación, articulación y control de políticas dirigidas a niñas, niños y adolescentes y sus familias, y estará a cargo de un Secretario de Estado designado por el Poder Ejecutivo de la Provincia.*” En cuanto a sus funciones específicas remitimos al Art. 37 de la ley.

servicios para el diseño y articulación de programas, y la intervención directa en las situaciones de vulneración de derechos de las NNA. (Art. 40).

Estas dependencias descentralizadas de la Autoridad de Aplicación intervendrán mediante la adopción y aplicación de medidas de promoción y protección integral y medidas excepcionales de protección de derechos.<sup>137</sup>

Cabe aquí resaltar, que el breve análisis que se efectúa sobre la experiencia de Villa María, permite dar cuenta del modo que asume en la mencionada localidad este Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos, lo que nos ofrece indicios acerca de lo frágil de estos procesos en los territorios locales.

---

<sup>137</sup> Esto, en coordinación con los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos y las dependencias de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (Art. 40).

## B. Segundo Apartado LA PERSPECTIVA DE LXS ACTORXS

Intentar comprender el fallido proceso de puesta en marcha del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (CoPNAF) y la Comisión Interministerial (CI), supone no solo focalizar la mirada en estos organismos, sino también dar cuenta del contexto institucional en el cual estas iniciativas se desarrollaron. Esto es, de la reconversión del antiguo Consejo Provincial de Protección al Menor en Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia, y sus intentos de transformar el decir y fabricar de una política normalizadora instituida, a abordajes instituyentes bajo el núcleo de significaciones de reconocimiento de derechos humanos.

Bajo lo expuesto, el apartado se organiza en dos puntos principales. El primero, sistematiza el modo en que los operadores estatales significan este proceso de reconversión de la SeNAF. En el segundo, se aborda específicamente las experiencias del Consejo Provincial de Niñez, adolescencia y Familia y la Comisión Interministerial de Niñez, adolescencia y Familia

### I. RESIGNIFICAR(SE) LA SeNAF:<sup>138</sup>

*“...que desaparezca todo esto y que traigan gente nueva y con nueva cabeza.”*

Es sobre la estructura de la vieja área prevencional del Consejo Provincial de Protección del Menor (núcleo de normalización) que será montado el inicio de los procesos de reconversión del sistema a la nueva ley y el conjunto de aspiraciones instituyentes con base en los derechos humanos: *“(...) y la prevencional digamos, la antigua prevencional, que hoy se transformó en Sistema de Protección ¿Si? El Sistema de Protección como SeNAF.”* (Entrevista 21).

Reconvertido en SeNAF a partir del año 2002, esta organización recibirá un nuevo mandato institucional, que se irá reforzando con el transcurso del tiempo y tomará su forma definitiva recién en 2011 a través de la Ley 9.944. El mismo, suponía dejar de ser un colaborador dedicado a cumplimentar las órdenes de los Jueces de Menores en lo Prevencional y hacerse cargo de la política de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia: *“(...) era un colaborador de la justicia que estaba mirando al palacio, entonces los actores y la formación de los agentes nuestros estaban preparados para responder a la justicia, no para actuar.”* (Entrevista 1).

Con la atención puesta en la mencionada necesidad de resignificación de la política de Niñez en clave de reconocimiento de derechos humanos, el presente apartado, pretende comprender diferentes aspectos de este proceso, en el cual se amalgaman, resisten, y reconfiguran, a veces en oposición, otras en connivencia, los diferentes núcleos de significación que disputan la misma (normalización – reconocimiento de derechos humanos – insignificancia). En tal sentido, este primer punto desarrolla una serie de emergentes centrales que dan cuenta de lo expuesto. Los mismos son:

---

<sup>138</sup> En cuanto a una descripción de los programas en vigencia en el período de estudio, remitimos a Anexo 1. Apartado b.

**. De la normalización al reconocimiento de derechos humanos:** ¿Qué supuso para quienes trabajan en la SeNAF este cambio de paradigma? En este sentido, se relata que a pesar de haber sido “bombardeados” con capacitaciones, las significaciones de reconocimiento de derechos humanos (Protección Integral) no habrían logrado permear al organismo. Se expresa así, que estas transformaciones en marcha serían solo de índole discursivo:

*“(...) la única solución es que desaparezca todo esto y que traigan gente nueva y con nueva cabeza.”*  
(Entrevista 10).

*“(...) me parece que por un lado hay una cuestión discursiva, cuando en otro lado es la práctica. En lo discursivo estamos todos de acuerdo que el marco normativo es muy bueno, es decir, favorece la protección de los derechos; pero en la práctica, seguimos con prácticas sumamente tutelares y que no ha habido un proceso de reflexión ni que hay intenciones de un proceso de reflexión si no de acomodación.”*  
(Entrevista 2)

Más allá de sus intentos, los/as actores/as siguen estableciendo antiguas clasificaciones en las cuales se basó el sistema normalizador, tal la diferencia entre prevencional y correccional:

*“El famoso anterior sistema prevencional ¿Tiene que estar junto con ese otro famoso sistema correccional? ¿Tiene que estar separado? Uno tiene que tener una mirada más social, el otro una mirada desde la justicia.”* (Entrevista 1)

Algunos agentes, sin embargo, comentan aspectos que dan cuenta de los procesos de reflexión iniciados sobre prácticas anteriores y las dificultades de dejar éstas atrás:

*“Si estas dentro del sistema desde hace muchos años, te cuesta darte cuenta qué tenés que hacer de distinto, y entonces lo que tenés de respuesta, es más o menos lo mismo que vos tenías de respuesta anteriormente con el modelo judicial.”* (Entrevista 7).

En este mismo sentido:

**“Yo en aquel momento hacía cosas que hoy no, no tengo ni como mirarlo.** Desde los retiros de los chicos de su familia, a veces si realmente había que distanciar a ese niño de esa familia porque era absolutamente tóxica y otras veces que no, yo decía lo estoy haciendo porque el juzgado dice pero profesionalmente no da.”<sup>139</sup> (Entrevista 16)

El miedo y la “situación angustiante” que esta transformación supuso en viejos profesionales formados en las prácticas de las políticas de normalización, es graficado en los dichos de una de las entrevistadas, la que refiere que “los equipos fueron obligados a devolver los chicos a la casa sin pensar el cómo ni en la calidad de vida que iban a tener” (Entrevista 9). Entiende así, que la ley produjo un cambio que “(...) fue mal implementado, (...) dio miedo en los viejos profesionales, porque cambió el modo de tratar a los chicos, el modo de hacer los informes y el modo de trabajar de todos.” (Entrevista 9):

---

<sup>139</sup> El resaltado nos pertenece.



En relación a ello, diferentes estrategias han sido utilizadas por los equipos a los fines de efectuar estos ejercicios reflexivos, desde grupos de discusión sobre temas determinados hasta la realización de un glosario que les permitiese resignificar situaciones concretas.<sup>140</sup>

*“(...) cómo lo vas a poner, no es paciente, toda una terminología que no estaría contemplada desde esta nueva ley o para atenciones, con este nuevo paradigma de atención y está en el ministerio de desarrollo social es muy complicado; bueno hicimos un glosario.” (Entrevista 14)*

Otra cuestión que emerge es la necesidad de resignificar perfiles profesionales, deliberar sobre los modos en que son concebidas tradicionalmente las profesiones y las necesidades de estos nuevos enfoques. Marcan en este sentido, una responsabilidad de la Academia:

*“Pasa que nosotros somos formados desde la disciplina de la academia. Entonces los psicólogos para eso, los pedagogos para eso, los trabajadores sociales para eso... entonces acá estamos construyendo un modelo socioeducativo de trabajo. Por eso es una revisión permanente, acá no revisamos el concepto de familia porque te lo da la ley, nosotros tenemos que producir las intervenciones con modelo de derechos desde enfoques psicoeducativos o modelos socioeducativos.” (Entrevista 8)*

Asimismo, desde la mirada de los/as operadores técnicos de la SeNAF, este resignificarse, debe alcanzar además a las propias poblaciones, quienes siguen demandando la judicialización de las causas:

*“Pero los sujetos que viven en esta situación, tienen más aprendidos los canales de justicia que otros sectores sociales. Porque han sido vulnerados por el sistema judicial. Al paradigma viejo sobre niñez, lo conocen bien, tienen manejo de los mecanismos. La gente le dice a los hijos “te voy a internar”. Yo tirito cuando me aparece la palabra tribunales, esa es una pauta, está dentro de sus tramas sociales. No miran a la justicia en el mismo sentido que otras clases sociales.” (Entrevista 8)*

*“(...) implica un cambio en la mirada de la sociedad. En la misma familia! Qué es la que le pide al juez. Somos como docentes acá explicándole a la gente que no internamos más, no, no yo no lo quiero tener conmigo, quiero que lo internen (...) No, mire, tenemos que trabajar cuestiones preventivas y se te cagan de risa.” (Entrevista 6.1)*

**. La fragilidad de los organismos:** Cabe anticipar que, en un primer momento, la SeNAF contrajo rango de Secretaría de Estado, de “cuasi Ministerio”, que posibilitaría ser “independientes” y “hacer un enfrentamiento medido con el Poder Judicial (lo que) nos permitió tomar decisiones respecto a la no judicialización.” (Entrevista 21).

Producida la adecuación legislativa (Ley 9.944, 2011), impulsada desde Nación a partir, entre otros, de su amenaza de no traspaso de fondos y en el marco de la nueva gestión del Gobierno Provincial que asume a fines del año 2011, la SeNAF pierde jerarquía y pasa a ser una Secretaria dependiente

---

<sup>140</sup> También: *“(...) si nosotros estamos desmontando la institucionalidad residencial y acotarla a una cosa especializada, (...) y que la gente se tiene que capacitar en qué es fortalecimiento familiar, qué es reinserción, reinserción en una familia y saber qué entendemos por eso. Por eso estamos formando un glosario hay un trabajo ahora político pero con mucho más profundidad...” (Entrevista 1)*

del MDS. La mirada prevalente,<sup>141</sup> es que este cambio supuso “perder poder” (Entrevista 2), así como autonomía política y recursos económicos:

*“Al absorberte esta estructura no es un beneficio, al contrario. Es un obstáculo enorme, enorme a nivel presupuestario que es básico (...) más grave aún porque la dependencia de esta estructura te quita autonomía, absolutamente”* (Entrevista 5)

*“Lo más dificultoso ha sido cuando hemos estado dependiendo dentro de otro organismo, (...) ha sido difícil porque administrativamente la estructura de cómo se manejan los permisos, las autorizaciones, el dinero, bueno, los recursos en sí, es muy complicado, cuando se entra en esa estructura que es mas burócrata...”* (Entrevista 7)

*“(...) era una Secretaría que no dependía del Ministerio, había recursos propios, eso da un respiro importante, no tiene que ver tanto lo político, tiene que ver lo económico...”* (Entrevista 21)

. **Insignificancia y precarización de condicionales laborales:** La precarización de las condiciones laborales de los equipos técnicos es otra cuestión que emerge. Precarización que se vincula por su parte, al ingreso de trabajadores “militantes” de los espacios políticos que han accedido al gobierno:

*“(...) el personal que tenía niñez en ese entonces, becarios precarizados absolutamente, laboralmente, porque era una área que entraba cualquiera mas vinculada a la cosa política, militante...”* (Entrevista 1).

Por otro, por el modo clientelar de ingreso del personal: “¿Cómo entró? Por aval político (...) **esta institución está armada a retazos.**” (Entrevista 6.2); “(...) un excedente de bolsones importantes de ingresos por la vía política que caen especialmente en áreas que se han sumado a la SENAF.” (Entrevista 6.1).

Mientras que algunos entrevistados hablan de una historia de precarización laboral de los operadores técnicos que comienza con el antiguo CPPM y continúa en la SeNAF, otros refieren a sus actuales vivencias:

*“(...) Yo me posiciono desde el derecho del trabajador, porque estamos trabajando así en estas condiciones, con toda esta inestabilidad laboral, y con todos estas idas y venidas desde la gestión (...) siempre, cuando nos juntamos, conversamos acerca de si tenemos vulnerados nuestros derechos. (...) aun así ya estamos con 480 familias lo cual es muchísimo, todo esto en el marco donde tenemos conflictivas laborales de inestabilidad laboral, de falta de recursos financieros, acá mismo en la institución”* (Entrevista 14)

Esta precarización, alude además al desgaste que sufren los operadores debido a la insuficiente cantidad de personal disponible y las condiciones de infraestructura y recursos en las que trabajan

---

<sup>141</sup> Cabe resaltar, que solo uno de los entrevistados sostiene que este cambio dotó de fortaleza a este organismo, al permitir acceso a mayores recursos para esta política en el marco de la relevancia política del MDS. “Pero estar metido dentro del Ministerio de Desarrollo Social a nosotros nos da otra fortaleza, primero que ahora tenemos un ministro que tiene el discurso de la niñez y que no es menor, justamente, para mejor nos toca un ministro bien político...(…) me parece que es uno de los ministros que tiene más fortaleza política, pues hay muchos técnicos dentro de los ministerios...” (Entrevista 1)

en estas nuevas tareas asumidas por la SeNAF: “Esto está lleno de humedad, se está cayendo la pintura, se rompieron los baños...” (Entrevista 14).

A modo de graficar esta situación, se pone aquí como contraposición a las condiciones que detentaba el Poder Judicial:

*“(...) Porque la verdad estamos reemplazando acá en Córdoba, son 4 juzgados, más 8 secretarías, más cada secretaria tiene a su vez una cantidad de 4 o 5 escribientes (que son los que llevan las causas) calcúlale unas 60 personas, y nosotros acá para hacer eso somos 3 personas, que hacemos lo que hacían 60 personas. (...) Entonces la verdad que parecía que íbamos a fallar y lo que quedo como resto es la cabeza de nosotros, por ejemplo yo parezco de 40 pero tengo 20 (risas).” (Entrevista 7)*

Este desgaste que vivencian los operadores, puede representarse, además, en el relato de una de las entrevistadas sobre sus esfuerzos al momento de sistematizar información:

*“La idea es que quede el registro de ellos para poder hacer el análisis y trabajar, para lo cual yo me encargo de sistematizarla. La sistematización al inicio parecía algo sencillo, porque teníamos la promesa de que se iba a incorporar toda un área de informática, que no se hizo. (...) entonces tenemos una base tremenda de datos, con esta computadora que ni siquiera tiene un estabilizador, no tiene nada, de hecho ya perdimos una de una base, se quemo la maquina, o sea vamos haciendo back up todos los días, pero con el riesgo de que a medida que va creciendo la base en algún momento se rompa- en una planilla Excel, porque no tenemos, no tiene capacidad la maquina...” (Entrevista 14)*

**. Funcionariado volátil e inexperto:** Tres cuestiones emergen aquí. Una, alude a la fragilidad de las posiciones de los mandos políticos, lo que es leído en el marco de las disputas de poder que entablan los actores al interior de las organizaciones estatales. Asimismo, en la primera instancia de configuración de la SeNAF, se señala la puja establecida con el Poder Judicial: “...una planta política y funcional que era sumamente volátil. Los funcionarios duraban un mes, dos meses, les hacían golpe de estado los propios empleados del poder judicial...” (Entrevista 1).

La segunda cuestión, refiere a la falta de experiencia en el tema por parte de estos funcionarios que asumen en los cargos:

*“Cuando el funcionario más alto, digamos tiene que comprender de qué se trata el Sistema de Protección es un laburo, pero si para colmo, a la persona que le tenés que explicar es el de Desarrollo, ya es mucho más complicado porque tenés que explicarle a dos ¿Entendés?, a tu Secretario, pero más dificultosamente a un Ministro, ¿Me entendés? Entonces eso lo vuelve muchísimo más engorroso.”<sup>142</sup> (Entrevista 6.2)*

La tercera, es acerca del impacto en el trabajo cotidiano de los equipos técnicos en torno a los cambios de gestión políticos, los cuales fragilizan aún más sus condiciones de trabajo. Al tiempo, aporta en la vulneración sistemática de derechos de quienes pretenden acceder a las pobres prestaciones estatales existentes:

---

<sup>142</sup> Esta falta de experticia de los funcionarios en el tema fue un aspecto recurrente en todos los niveles jurisdiccionales en que se efectuaron entrevistas. Muchos de los funcionarios/as se negaban a ser entrevistados, y las plantas técnicas afirmaban que se debía al hecho que no poseían conocimiento sobre la política.

*“Todo esto en un marco actual que es que en esta nueva gestión hay una modificación, desde la base de todas las estructuras, esto significa que han caído muchísimos programas, espacios que ya no están y otros que se están, todavía, reconfigurando. Entonces se nos hace muy problemático a nosotros, porque, todos tenemos un conocimiento, un mapeo de lo que había y ahora ese mapa no existe más, queda muy poco de ello y lo que queda tienen funciones diferentes o están restringidos en recursos humanos, recursos materiales, financieros, ni hablar, entonces eso involucra que se nos hace más difícil **y por lo tanto también estamos recibiendo mas demandas porque la gente no tiene donde ir, no sabe dónde y la gente...**”<sup>143</sup> (Entrevista 14)*

Estas transformaciones en los programas, suponen reacomodar además los lugares de tarea de los equipos técnicos:

*“Pero resulta sumamente difícil y cada vez nos está costando más, fundamentalmente por los cambios políticos. Porque son programas que no se pueden sostener durante mucho tiempo entonces van modificando, (...) cuando hacemos coordinación con algún profesional, al tiempo queremos volver a hacer coordinación con el mismo profesional y ya ha cambiado o está en otro lugar o desapareció un programa, nos encontramos con esas dificultades...” (Entrevista 2).*

Asimismo, se agregan cuestiones como la paralización de actividades en el transcurso de los años electorales o preelectorales; así como el hecho que ante los cambios de gestión se borra todo rastro de los programas existentes: *“Siempre ha pasado que viene un Secretario y desactiva todo lo que tiene que ver con el otro.” (Entrevista 15).*

**. Lo posible de la insignificancia vs. la utopía de los derechos:** La implementación de la ley, y específicamente el accionar de la SeNAF, supone el cumplimiento de las medidas de primer nivel. Estas, tal como se expuso, refieren a la base del sistema (Stchulnik, 2012) donde se ubica el conjunto de políticas públicas básicas, universales e integrales<sup>144</sup>(Laje y Vaca Narvaja, 2011), orientadas a efectivizar el conjunto de derechos consagrados en las Leyes 9.944, 26.066 y la CIDN.

Así, el mismo opera bajo la garantía estatal de pleno acceso a las mismas, y una prioridad en la atención y la permanencia en ellas de las/os niños/as a lo largo de su crecimiento, siendo de obligatorio cumplimiento por parte de la administración nacional y provincial. Es por su parte el área de la administración que corresponda (salud, educación, desarrollo humano, etc.), quien tiene, en primer lugar, la obligación de promover el acceso y permanencia al derecho a través del programa correspondiente.

Este primer nivel, a su vez, está orientado a la construcción de una institucionalidad única en el Sistema; a coadyuvar al fortalecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria entre los diferentes niveles de la administración pública y de la sociedad civil; y promover derechos y evitar su vulneración a través de programas, planes y proyectos en el marco de la descentralización regional de los mismos en el territorio provincial (Art. 41; Ley 9.944).

---

<sup>143</sup> El resaltado nos pertenece.

<sup>144</sup> Se trata de políticas entendidas necesarias para su pleno desarrollo, las que operan en el marco de los derechos a la educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, juego, participación ciudadana

Es en este nivel de medidas, donde los operadores señalan un nudo central al momento de efectivizar, en clave de derechos humanos, el Sistema de Protección:

*“(...) y tratamos de ser más prácticos y no utópicos. Porque de pensar que la ley tal como está se puede cumplir así, en forma inmediata en este momento, es pensar en una utopía (...) es parte de la ley que los jóvenes y niños puedan tener una vivienda digna, deberán tener derecho a el agua potable, las cloacas... entonces yo creo que a cada uno le corresponde poder dar cumplimiento a la ley que tratamos de adecuar.”* (Entrevista 11)

*“(...) donde se habla todo el tema que tiene que ver con la escolaridad, donde la cantidad de derechos vulnerados ya sobrepasan los límites; desde pibes que les dicen, bueno venga dos días y no venga el resto de la semana porque son problemáticos...”* (Entrevista 14)

En cuanto a las medidas de segundo nivel, que prevén la reparación de aquellas situaciones que amenacen o violen derechos o garantías de NNA, una de las entrevistadas se interroga en torno a la posibilidad de efectivización de las mismas: “...**no sé si ellos piensan que estamos en el primer mundo**<sup>145</sup> (...) no existen los recursos, porque ellos cuestionan muchas veces que no se han agotado las medidas preventivas o de abrigo.” (Entrevista 10).

. **Primacía del caso y discrecionalidad. Insignificancia y normalización:** Los relatos sugieren el paso de las familias por las diferentes dependencias de la SeNAF, lo que es caracterizado como “gente que va acá que va allá”, sin lograr resolver sus demandas de derechos. Operadores del Poder Judicial, en sus relatos, dan cuenta de esto:

*“Nosotros hemos tenido que ir (a la SeNAF) porque no da resultado, porque no teníamos cómo (...) mandábamos a la gente, le gente venía porque los mandaban para acá, la gente no sabía quienes lo habían atendido, qué les habían dicho, confundidos llamábamos allá, no sabía, un desastre!!! La verdad que un desastre.”* (Entrevista 12)

La ya señalada ausencia de medidas de primer nivel y la deficiencia que presentan las de segundo nivel, configura la principal lógica en la política de niñez llevada adelante por la SeNAF, la cual alude a la primacía de atención del caso a caso, en cuestiones que derivan de la imposibilidad de subsistencias básicas, de pobreza.

Así, la vulneración de derechos termina siendo atendida bajo prácticas asistenciales y discrecionales, propias del núcleo de significaciones de la normalización, las que, si bien son referidas críticamente por los mismos operadores que las llevan adelante, según su propia percepción y en el contexto de la SeNAF, se erigen en la única alternativa de intervención posible.

Los núcleos instituyentes de reconocimiento de derechos humanos se diluyen, ante intervenciones que aluden a la buena voluntad y predisposición de quien toca atender el caso:

*“Con esa familia trabajamos distintos aspectos, trabajamos con la mamá en una cosa, re asistencial, desde que le buscamos ropa para la mamá que no tenía, una práctica que nuestros colegas nos van a denunciar, desde que le buscamos ropa para esta madre que estaba muy mal, hicimos entrevistas a domicilio con la familia, con el primer marido de esta mujer, buscamos contención para estas chicas, (...) , y*

---

<sup>145</sup> El resaltado nos pertenece.

*nosotras en eso nos tomamos la libertad para intervenir en todo lo que nos parezca (...) y como no tenemos oficio nadie nos dice que tenemos que hacer y convocamos a quien tenemos que convocar.” (Entrevista 21)*

Si el caso arribaba antes al Poder Judicial y éste instruía al antiguo Consejo Provincial de Protección al Menor cómo intervenir sobre el mismo, ahora llega directamente a la SeNAF, lo cual ha dejado desconcertados a los operadores técnicos, quienes han demorado un tiempo en comenzar a armar un circuito para los mismos:

*“Hace un año que venimos, pero con esta incertidumbre y con este ejercicio de que viene un caso y lo tenés que revisar todo desde cero y ver. Bueno, recién ahora que tenemos un año de ese ejercicio, ya tenemos como algunas cositas, “bueno esto podría ir por este lado”. (Entrevista 7)*

En este desconcierto, una de las cuestiones que las operadoras técnicas solicitan es el armado de protocolos de actuación, que lo/as oriente en los diferentes pasos a seguir, a fin de dejar de lado la discrecionalidad con la cual vienen operando:

*“No existen, no existen los protocolos, no existen, estamos cansados de pedirlos todos los profesionales, no existen, cada caso se resuelve como mejor le parece al que está ahí o al que le preguntó porque hay tantas opiniones como personas son, somos 10 y hay 10 puntos de vista diferentes, no existen los protocolos, no se han hecho. (...) muchos han trabajado borradores y demás, pero no hay una voluntad política desde arriba de que estén los protocolos de intervención. No la hubo en la gestión anterior en la Secretaría, había una apertura, no era porque no era el momento de estar con los protocolos, porque era el tema de la ley, de que saliera la 9.944, que salió casi al final, costó muchísimo, y ahora ni se habla de los protocolos, nadie habla de los protocolos, y los profesionales los estamos pidiendo, porque es muy difícil trabajar sin los protocolos. (Entrevista 10)*

En los sectores donde estos protocolos de actuación han podido ser concretados, se señalan fuertes dificultades, las que aluden a disputas corporativas entre áreas y disciplinas:

*“Entonces cada uno vino en aquel diciembre con un protocolo de su área de trabajo, y se hizo una readecuación para lograr el objetivo de un protocolo único. Ese protocolo único es el que se implementó hasta ahora, porque cada área dijo esto es importante, esto es importante, pero este protocolo por ejemplo uno de los déficits que tiene es que es muy extenso, porque cada área ponía la importancia de su área. Por eso te digo, si bien fue un protocolo integrado, único, es un protocolo que todavía tiene un pensamiento fragmentado no un pensamiento de complejidad.” (Entrevista 8)*

Ante lo expuesto, la suerte (o mala suerte) de que toque un profesional comprometido y responsable de vehiculizar las demandas, parece ser una variable al momento de pensar en efectivizar un derecho:

*“Este otro, por ejemplo un señor de Villa Urquiza, carrero pobrísimo de pleno Villa Urquiza con un hijo a cargo del que no puede cobrar la Asignación Universal, separado de la madre de ese niño que vive en Mendoza, ni sabe donde, sin paradero conocido, entonces en el Anses le pedían que llevara, el tiene la tenencia de este chico, entonces tenía que hacer un juicio para demostrar que él tiene la tenencia, la madre no lo estaba cobrando. (...) fuimos al Anses y hablamos con el Super encargado de las ... y nos dice, bueno si ustedes acreditan que este padre vive con este hijo nosotros hacemos un informe, y bueno nosotros hicimos un informe, hicimos la visita a domicilio, acreditamos y ese es un juicio que se evita,*

*porque imaginate un juicio por tenencia, de una mujer sin domicilio conocido, es una causa perdida. Entonces también es como estas cosas...” (Entrevista 12)*

**. Necesidad de “salir del mostrador”:** En este tratamiento que prevalece del caso por caso, algunos operadores técnicos señalan la necesidad de salir a trabajar en el territorio, dejando la lógica institucional “de mostrador”, la que prevalecía en la política normalizadora de la Situación Irregular:

*“Yo creo que el Ejecutivo por la experiencia mía tiene que desandar un camino que anduvo, muy largo, de retiro de equipos, de punteros, tiene que desandar y se puede, pero tiene que cambiar la lógica de pensamiento y de intervención. Yo vuelvo a un tema, vos lo vas a entender, cómo vos vas a poder prevenir las situaciones de violencia que están ocurriendo si toda la atención de la violencia la estás haciendo atrás de un mostrador!” (Entrevista 12)*

*“Porque también cuando te pones a ver las parte de las practicas hay profesionales que tampoco quieren salirse de esto, porque si no vos vas a Velez Sarfield y fijate que ha pasado ahí con las prácticas cuando les dijimos a los trabajadores sociales ustedes tienen que pasar a territorio, andá y fijate, están todos metidos adentro de una institución. ¿Por qué? Y bueno, porque necesitas presupuesto y eso no tiene nada de presupuesto” (Entrevista 20)*

**. Articular a partir del caso: ¿Lo integral de la política?:** Un punto interesante aquí, es rescatar las acciones de resistencia efectuadas al interior de esta política estatal por algunos de los operadores técnicos, quienes se van articulando en redes informales a partir de cada uno de los casos, ante la necesidad de generar estrategias y condiciones que operen en clave de derechos humanos. Como modo de subsanar la lógica del mostrador, se han autoconvocado y armado redes en busca de articular el abordaje de los casos.

De ahí que, el principio de integralidad adquiere sentido en el caso por caso que ingresa a la institución y no en el conjunto de la política: “(...) entonces lo que nosotros hacemos, o sea, a nosotros nos llega el caso pero desde el mismo ya hacemos toda esa articulación.” (Entrevista 7). Esto es, una integralidad que impera bajo condiciones de trabajo que remiten a dicha dinámica de atención y en las situaciones aleatorias en donde intervienen determinados profesionales técnicos:

*“Nosotros discutíamos con Salud y Salud nos decía a nosotros nos compete la Ley de atención al paciente. Nosotros les decíamos, no, la 26, la 99 también son aplicables, porque son leyes del Gobierno de la Provincia de Córdoba, son aplicables a todo el territorio, entonces ustedes no pueden cercenar la familia y pensar que ah, si es infancia va a la SeNAF. Que eso es lo que nos está pasando y nos estaba pasando. Todo lo que tenía que ver con infancia va a la SeNAF, como si las áreas ... un problema de salud tenía que ver con la SeNAF, pero quien lo estaba receptando era un médico, ¿Si? Las maestras nos excluían porque estábamos en la oficina de atención a la familia, “este niño tiene su derecho a la educación vulnerado”, lo está diciendo la escuela, digo, como si no fueran parte involucrada en la resolución de las problemáticas de la familia, y esperaran que la SeNAF resolviera. SeNAF como institución, antes como Consejo del Menor, tenía que replicar a su interior todas las áreas de Gobierno para dar respuesta; entonces teníamos un pequeño espacio de educación, un pequeño espacio de salud.” (Entrevista 15)*

. **¿Quién es responsable?**: Tal como se encuentra expresado en la ley, los operadores entrevistados señalan el hecho de que con el nuevo sistema, las responsabilidades al momento de hacer efectivos los derechos de niñas y niños, son compartidas entre familia, Estado y comunidad. Sin embargo, la familia prosigue siendo visualizada con un mayor grado de responsabilidad ante las situaciones que acceden al nuevo sistema, lo que refiere a sentidos propios aún vigentes de la Situación Irregular:

*“El Estado no es el único responsable, somos muchos, y la primera responsable soy yo como persona, y ahora te hablo como madre y no como funcionaria (...) **el Estado no le dijo que tenga hijos, usted quiso tener hijos,**<sup>146</sup> usted, juntos, el Estado como funciona: acompañando a esa familia a buscar la forma de dar respuesta a los problemas, busquemos la forma juntos, pero no podemos hacer todo.”* (Entrevista 11)

Los operadores de la SeNAF, a partir de este nuevo esquema de co-responsabilidad, entienden que desde las distintas dependencias estatales y organizaciones de la sociedad civil “depositan el problema”:

*“Parte del sistema es entender esto, el Sistema de Protección son todos los organismos que trabajan y se relacionan con niños. Todos, desde los públicos hasta los privados, ONGs, clubes deportivos, todos. Porque en algún momento siempre se delegó esta cuestión como “esto es SeNAF”, había un problema con un niño en el hospital, es SeNAF, porque es la lógica que tenían incorporada todos los técnicos, donde antes era yo denuncié al juez, había un referente. Entonces era el tema de denuncia, siempre lo buscan a gente de... yo te denuncié, yo te deposito el problema para no hacerme cargo.”* (Entrevista 21)

*“Pero ahora como no es por orden, sino que tenés que darte cuenta que es una tarea, una responsabilidad que la tenés que asumir, porque sos parte del sistema, eso es lo que cuesta hacer ver al otro, a otra área, entonces por ahí de lo que nos acusan a nosotros es de tomar y derivar, tomar y derivar no nos hacemos cargo del tema y no es que no nos hacemos cargo, si no que no nos tenemos que hacer cargo, porque de lo que se trata es que se resuelva la situación, como lo resolvería cualquier familia que tenga los recursos que no tienen la mayorías de las familias que nosotros vemos.”* (Entrevista 7)

Otra de las cuestiones que emerge en este punto, es la confusa distribución de responsabilidades que se genera entre niveles jurisdiccionales, lo cual parecería ser objeto de disputa:

*“Sería mucho más fácil si la Municipalidad y la Provincia dejen clarificado a donde concurrir, entonces los SPD están muy encerraditos porque no quieren tener la boca para nivel 1 y nivel 2, entonces, cuando hay una amenaza o vulneración de derechos, y la realidad es que la Provincia tampoco.”* (Entrevista 6.2)

Quién es responsable y en qué nivel, tampoco se encuentra claro en los diferentes niveles interjurisdiccionales (Provincia/Municipio). En este sentido, el Sub Secretario de Desarrollo Social de la Municipalidad, refiere:

*“Porque a veces te derivan todo, quieren derivarte todo, o sea, nosotros somos de primer nivel y a veces con temas que debería atender la SENAF, le transferíamos ...hubo muchos problemas, porque hubo un día un director que nos trajo un montón de problemas judicializados, que los atendíamos primero nosotros en*

---

<sup>146</sup> El resaltado nos pertenece.



primer nivel, y era una barbaridad. Porque no teníamos ni los recursos, ni los medios, y ahí no estás hablando de un microemprendimiento, estás hablando de problemas más puntuales ¿No cierto?” (Entrevista 4)

. **Las medidas excepcionales de tercer nivel:** Las medidas excepcionales son un punto esencialmente conflictivo al momento de la toma de decisiones, al recordar en los operadores a las antiguas declaraciones de abandono.<sup>147</sup> Las mismas, que en la actualidad se configuran mediante acto administrativo, son ampliamente resistidas por los operadores estatales de la SeNAF, quienes tienen como legitimación en la toma de las mismas a los informes técnicos.

*“No, lo que pasa es que se siente como si fuese el juez<sup>148</sup>. Hay técnicos que tienen una postura, me dice a mí, te lo describo así fue la conversación: yo le digo vos me tenés que hacer un informe a mí diciéndome todo, ¿porque te lo voy a hacer? Si yo no tengo ningún informe tuyo, digo yo no cambio figuritas con vos, digo **yo acá soy como si fuese el juez**, te lo pedía el juez se lo hacías te lo pido yo y porque ¿no? Si yo soy quien conduce lo que es la medida excepcional, la restitución, yo voy a tener que decidir si vuelve, o se va, pero con un informe técnico que me diga no, no, no, y era una piba joven ehh!!, no era grande, que vos decis viene, no, no, tenía la tutela absolutamente metida adentro y el ejercicio.” (Entrevista 6.1)*

Este temor a tomar medidas, es visualizado asimismo por los actores del Poder Judicial:

*“Por ejemplo, los otros días nos había tocado un caso de la trabajadora social de la SENAF, que presentaba un informe de un caso de una violencia importante y de una situación de riesgo importante de dos adolescentes. Y bueno, había hecho todo un trabajo muy importante porque había buscado información en la escuela, en los vecinos; tenían mucha información como para que la SeNAF pudiera tomar la decisión de proteger los derechos de este niño que en este caso le tocaba a la SeNAF; porque en realidad no había una denuncia de violencia del padre hacia los hijos ni de los hijos hacia el padre. Entonces, por temor, por no saber que hacer frente a esta situación, no está claramente expuesto por la trabajadora social, lo manda al poder judicial y este lo toma. Y es un caballo de batalla esto, y bueno porque ustedes no se pueden hacer cargo de esto, no lo pueden resolver; esto es algo latente, que se juega en cada uno de los casos...” (Entrevista 2)*

De esta manera, el derecho parece ver caer su ficción jurídica, ya que a pesar de encontrarse la toma de estas medidas entre las facultades establecidas en la Ley, no parece dotar a los agentes a cargo de las mismas, ni a las/os técnicos/as que deben efectuar los informes, de la legitimidad necesaria a tales fines:

*“Una chica con problemas de salud mental, entonces buscamos una familia de acogimiento, mando yo una nota firmada por mí, con membrete con todo para que la familia de acogimiento retire el niño de la institución, van se lo llevan, y al otro día voy yo a pedir la copia de la Historia Clínica, porque yo tenía que fundar la medida excepcional, porque es importante esto, porque si no tomamos medida excepcional porque sí, no, tenía que estar fundada, entonces yo voy, y explico, la mamá no puede y no quiere llevárselo, tiene problemas de Salud Mental todo esto figuraba en la Historia Clínica, y no me lo daban, no me lo querían dar, digo **gente ayer entregaron un bebé!, un bebé!!!, y a mí no me quieren dar un***

<sup>147</sup> Como ya expusimos, las mismas suponen la separación del niño de su familia, cuando las instancias anteriores se han agotado y por un límite determinado de tiempo.

<sup>148</sup> El resaltado nos pertenece.

**papel!!**(...)<sup>149</sup> “...entonces no, que venga con orden del juez. Si te pido la Historia Clínica digo, y ¿El bebé?”  
(Entrevista 6.1.)

Otra cuestión aquí, alude al particular contexto de insignificancia neoliberal, lo que supone, ausencia de programas, recursos e infraestructuras, y la imposibilidad que ven los operadores de cumplimentar las medidas previas. Este problema en la SeNAF, se constituye en un problema específico en lo que refiere a la toma de medidas excepcionales:

*“(...) no hay un acompañamiento, no hay una revinculación, no hay una inserción, no se trabaja con la familia, muy poco, lo mínimo lo básico. Revinculación familiar tampoco está trabajando (...) no hay autos para que el equipo viaje.”* (Entrevista 10)

*“Nosotros ya estamos teniendo chicos que si tenemos que tomar medidas excepcionales no sabemos en donde carajo ponerlos! Ni sabemos qué personal los va a asistir, porque tenemos problemas críticos”*  
(Entrevista 1)

## II. DOS EXPERIENCIAS FALLIDAS

*Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (CoPNAF)*

*Comisión Interministerial de Niñez, Adolescencia y Familia (CI)*

El Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia fue creado por Ley Provincial N° 9.591 en 2008. Entre los años 2009 y 2010, tendrá lugar una primera experiencia de puesta en marcha, contando solo con una duración de seis sesiones, la cual será entendida, por un lado, como el modo “institucional” de trabajar una cuestión crítica, tal era el conflicto entre Poder Ejecutivo/Poder Judicial en la Provincia de Córdoba y el lento proceso de adecuación a los principios de la Protección Integral en el mismo territorio.<sup>150</sup> Por otro, intentar dar curso institucional a un conjunto de reivindicaciones y críticas que venían desplegando las organizaciones de derechos de la niñez:

*“Además había otro problema, y era que el Colectivo de la Infancia, que estaba como muy crítico de estos sucesivos cambios que atendía la historia de las áreas de infancia dentro del Gobierno de la Provincia y estaba sacando una serie de documentos que tenían un alto contenido de complejidad, de lo que se estaba haciendo, de cómo se estaban produciendo ciertos movimientos en relación a los institutos. Así que se había aprobado primero tener algunas reuniones solamente con las organizaciones y eso no había dado buen resultado, terminaba siendo un espacio en el que la Provincia o el área de Infancia se sometía a una interpelación constante, entonces no se podía avanzar. Razón por la que yo creo que se conjugaron las necesidades políticas estratégicas y un convencimiento real respecto de que teníamos que avanzar en alguna dirección. Por eso lo primero que plantearon fue la Ley del Consejo, del Consejo Provincial.”*  
(Entrevista 15)

Un nuevo intento de poner en funcionamiento al CoPNAF tendrá lugar en 2012, siendo éste el proceso que ingresa en análisis. En esta segunda oportunidad, el Poder Judicial se mantendrá fuera

---

<sup>149</sup> El resaltado nos pertenece.

<sup>150</sup> *“(...) Córdoba por el Poder Judicial estaba como retrasada en la creación de una Ley propia. Nosotros seguíamos todavía con la 9053, con las acordadas de Poder Judicial, entonces era muy lento el proceso de adecuación a la 26061 y creo que pensaron que creando el Consejo Provincial podían acelerar los pasos, porque de hecho el Consejo Provincial contemplaba la incorporación del Poder Judicial como parte de ese órgano; entonces tenían a jueces de familia, jueces de penal juvenil y jueces de prevencional dentro del escenario del Consejo.”* (Entrevista 15).

de la misma por iniciativa propia.<sup>151</sup> Junto al CoPNAF, se pondrá en funcionamiento además la Comisión Interministerial de Niñez, Adolescencia y Familia, creada por Ley Provincial N° 9.944 (2011). Como marco orientador del accionar de los mismos, se menciona el conjunto de leyes sancionadas orientadas desde la Protección Integral y el Plan de Metas Nacional de la Infancia, y el Provincial, que en consonancia al primero se había elaborado.

Tanto la CoPNAF como la CI, supusieron un fallido intento de poner en marcha un decir y fabricar estatal bajo el núcleo de significaciones de reconocimiento de derechos humanos. Esto es, tendiente a coadyuvar al fortalecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria entre los diferentes niveles de la administración pública y de la sociedad civil, con énfasis en el denominado primer nivel.

Así, el CoPNAF supuso articular actores de los Ministerios, las Secretarías de Estado y Agencias Provinciales, también del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de la Academia, de los Gobiernos Locales, los Colegios Profesionales y de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>152/153</sup> Dicho organismo funcionaría con base a una serie de Comisiones, con amplias competencias, que se establecían en el Art. 43 de su reglamento.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> En este sentido, una de las entrevistadas refiere: *“En la ley dice que tiene que estar el Poder Judicial y el Poder Judicial en la voz del doctor, del juez, doctor González del Solar digo: “Bueno, a partir de este momento nosotros no tenemos más nada que ver con esto”, y el Poder Judicial no participó nunca más; con el aplauso de unos cuantos digamos.”* (Entrevista 16)

<sup>152</sup> La ley N° 9.591, preveía la siguiente constitución de este organismo: un representante por cada uno de los Ministerios, Secretarías de Estado y Agencias del Poder Ejecutivo Provincial; Tres legisladores provinciales, dos de la mayoría y uno de la primera minoría; Un representante del Tribunal Superior de Justicia; Un representante del Fuero de Familia; Un representante de los jueces de menores; Dos intendentes o presidentes de comuna; Un representante de la Universidad Nacional de Córdoba; Un representante por las Universidades privadas con sede en la Provincia de Córdoba; Dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, con personería jurídica, cuyo objeto social sea la atención, asistencia y protección de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias; Un representante por cada Colegio Profesional de Psicólogos, Abogados, Trabajadores Sociales, Comunicadores Sociales, Sociólogos y Educadores. En el supuesto de no encontrarse constituido colegio profesional, concurrirá un representante, que a esos efectos designarán las universidades y/o facultades públicas de las disciplinas antes mencionadas, y un representante de la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

<sup>153</sup> Los operadores técnicos entrevistados mencionan que el único conocimiento que tienen de la experiencia es porque han accedido a las actas, ya que no hay documentos producidos en este sentido: *“No tuvimos nunca un registro de si alguna vez se reunía alguna comisión ni qué hizo. No teníamos, si hubo nosotros no lo vimos. No nos dieron eso. (...) Digo, por lo que se registró en las actas lo que parecía es que había como una exposición de Raquel de lo que se trabajaba en el Consejo Federal, de lo que se estaba resolviendo en el Consejo Federal y como si fuera un informe, una mesa donde uno rendía informes; de hecho tampoco la participación era muy alta, la participación de este espacio llegaba a 10 miembros como mucho, en algunos casos, entonces no había como una dinámica de trabajo instituida. Ese Consejo Provincial tenía además un reglamento porque la ley habilita, la 9591, la Ley del Consejo, habilita a que tenga reglamento propio. Entonces tenía un reglamento en el que decía que el Consejo funcionaba por comisiones y las comisiones una era violencia, la otra era maltrato, la otra era abuso, la otra era... digo, eran tematizadas las comisiones.”* (Entrevista 15); *“No había registros, entonces nosotras cuando empezamos con esta función y pedimos lo que había de anterior a nuestro funcionamiento como equipo...nada, un libro de actas que decía “hoy, día 29 de abril se celebra la quinta sesión del Consejo, participan tales, tales...”* (Entrevista 16)

<sup>154</sup> En lo que refiere a la de Fortalecimiento Institucional (Art. 48), le corresponde todo lo relativo a las propuestas tendientes a formular y consolidar el Sistema de Protección de Derechos a nivel provincial, municipal y comunal; el cumplimiento, interpretación, modificación, revisión y adecuación de las normativas provinciales; la elaboración, adecuación, modificación o implementación de protocolos, instrumentos y otras herramientas que contribuyan a dar efectividad al Sistema de Protección de Derechos; recolección, elaboración e interpretación de estadísticas. La de **Promoción de derechos** (Art. 49) corresponde lo relativo a la sensibilización, difusión, promoción y garantía del efectivo cumplimiento de los derechos de niñez; en la formulación de planes, programas, servicios y acciones que contribuyan con

Por su parte, la Comisión Interministerial, operaba a través de reuniones y mesas de trabajo interministeriales en las que se convocaba al conjunto de los Ministerios de la Provincia. En cuanto a sus funciones, las mismas son especificadas en los Arts. 38 y 39 de la Ley 9.944.<sup>155</sup>

Ambas experiencias suponían para quienes comenzaban su implementación adoptar “...perspectivas de trabajo no-focalizadas, integrales, intersectoriales, interjurisdiccionales y co-responsables.” (Barbarini, Delfino, Mora y Morales, 2013, p. 12). Entre otros, se entendía que el desafío de estos organismos se encontraba en la “transformación cultural en la gestión de gobierno”, de superación de enfoques sectarios y fragmentarios de esta cuestión, que posibilitase abordar problemas complejos (Documento Oficial, 2013; Barbarini et al., p. 12). Por su parte, se declarará expresamente al Enfoque de Derechos como una estrategia de gestión de la política:

*“(...) notándose que en la institucionalidad desarrollada por estos dispositivos todavía débiles y fragmentados prevalece la implementación de políticas y prácticas sin enfoque de derechos que efectivamente contribuyan a la mejor calidad de vida de la población infantil. De igual modo, el discurso de derechos se ha constituido en el eje estructurador del campo de las políticas sociales de infancia y en una preferente manera desde la cual leer estas políticas que suponen el establecimiento de una ampliación de ciudadanía infantil.” (Documento Oficial, Barbarini et al., 2013, p. 5)*

En cuanto a los objetivos que orientan a las dos iniciativas, se expresará la necesidad que la política pública comenzase a trabajar a partir de espacios en los cuales, y al decir de una de las entrevistadas:

*“(...) las intervenciones no fueran focalizadas y no respondieran a una dinámica asistencialista, sino que atravesaran transversalmente todos los ámbitos de gobierno.(...) El objetivo de estos dispositivos es que trabajemos en esta dirección, no, un único dispositivo tenía que ver con que las políticas de infancia debía atravesar todas las áreas. Y todos debían tener perspectiva de derechos en sus intervenciones.” (Entrevista 15).*

Así, el conjunto de las áreas del Estado Provincial debía asumir una perspectiva de derechos de la Niñez en sus intervenciones:

*“Que cuando se diseñara un plan de obras de agua tenían que tener en cuenta cuantos chicos vivían en la localidad y si les llegaba el agua. Lo mismo con la distribución de los centros de salud o con los problemas de deforestación y los agroquímicos.” (Entrevista 15)*

---

el fortalecimiento de las redes comunitarias de sostén de las familias para el desempeño de sus funciones. Tendrá especial participación en el diseño de actividades de capacitación, investigación y extensión. Por último, la **Comisión de Protección de derechos** (Art. 50), recomendaría, asesoraría y orientaría en la elaboración y diseño de planes, programas y proyectos de acción política de los derechos de NNA y sus familias; y en aquellas cuestiones necesarias para la gestión y obtención de recursos para el cumplimiento de las políticas, así como la gestión de la transferencia de los fondos presupuestariamente destinados a la formulación y ejecución de políticas.

<sup>155</sup> Entre ellas, destacan las de “...coordinar las políticas públicas y la optimización de los recursos del Estado Provincial sobre la base del plan de acción elaborado por la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia; coordinar acciones en el abordaje de las situaciones y en la aplicación de las medidas que se adopten entre los organismos, servicios, dispositivos o entidades de los distintos Ministerios y Secretarías de estado; colaborar con la Autoridad de Aplicación en el monitoreo, evaluación, diseño, implementación y funcionamiento del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y elaborar protocolos y procedimientos de intervención conjunta y articulada.” (Documento Oficial producido por el Equipo de Trabajo que pone en marcha la Comisión Interministerial)

Subyace así, con la implementación de estos dispositivos, una intencionalidad de salir del trabajo caso por caso, y para eso la intersectorialidad será visualizada como una pauta orientativa clave. En afirmaciones de entrevistados, se cuenta: *“En el 2012 surge la propuesta de ya no atender más caso a caso las familias, sino formar parte de un trabajo intersectorial.”* (Entrevista 17). Y, *“(…) No había otra manera que trabajar la infancia desde lo intersectorial. Y entonces era nuestro objetivo, instaurar en la cabeza de la gente qué implicaba trabajar intersectorialmente.”* (Entrevista 18)

El equipo de trabajo se siente muy entusiasmado con la implementación de estos dispositivos, en lo que entienden supone una nueva lógica, y se suceden palabras tales como *convencimiento, estimulación, crear algo nuevo, desafiante, avidez de aprender, aprendizaje*.<sup>156</sup> Con relación al modo de trabajo, una de las entrevistadas expresará: *“(…) todas sabíamos de todo, todas estábamos al tanto de todo (…) todas íbamos siguiendo las dos cosas (CoPNAF y CI) porque se iban haciendo en paralelo”* (Entrevista 16).

Muy lejos se encuentran aquellos estados de ánimos relatados en los registrados efectuados un tiempo después, donde algunas de las entrevistadas se emocionan, y hasta lloran, al tiempo que expresan sentimientos de frustración. Las siguientes frases dan cuenta del estado actual en el que se encuentra el equipo de trabajo que participó en ambas experiencias: *“No, nos dejaron sin función, así la nada misma, vayan y vean.”* (Entrevista 15); o, *“(…) estamos como medio congelados nosotros ahora si se quiere.”* (Entrevista 19).

Asimismo, se alude al *disciplinamiento de los técnicos*, bajo el cual sienten que se pone en tensión el trabajo como medio de subsistencia y las aspiraciones de transformar, de construir otro Estado sobre un marco de derechos humanos:

*“Hay una cuestión de disciplina así como... y se ponen en juego millones de cosas, el laburo, el llegar a fin de mes, está bien vos crees lo que... digo, hablas con un montón de gente y bueno, y desde donde estamos vamos haciendo y vamos viendo, y fantástico pudimos lograr hacer esto; digamos son caminos que digo los hacemos todos ¿no?, esto de pelarla del lugar donde uno está... no hay algo general digamos, donde vos digas bueno, estamos, un montón de gente está cansada y sin embargo nadie hace nada, todos juntos.”* (Entrevista 19)

A continuación, e igual al punto anterior, se sistematizan diferentes nudos problemáticos que el conjunto de operadores estatales identifican en torno a estas dos experiencias. Los mismos aluden a:

. **Articulación intersectorial e interjurisdiccional:** Las integrantes del equipo encargado de llevar adelante la Comisión Interministerial expresan como problemático el hecho de involucrar a otras áreas tradicionalmente no vinculadas a la temática, tales como Infraestructura y Agricultura: *“(…) costó también que se den cuenta de eso, de que el de Agua sí tiene implicancia en infancia ¿No?. Esta cosa más integral, costó eso un poco en los dos organismos, digamos, que tomen*

---

<sup>156</sup> *“Nosotras estábamos convencidas de lo que estábamos haciendo, en eso te estimulaba mucho.”* (Entrevista 15); *“(…) realmente fue como crear algo nuevo, y me parecía desafiante eso; bueno, avidez por aprender, por saber, y cuando mientras más nos íbamos metiendo es “esto está buenísimo, está buenísimo”, así que bueno, ahí arrancamos con Consejo sobre todo y después la Comisión y nada, aprendiendo sobre la marcha también.”* (Entrevistas 16).

*conciencia.*” (Entrevista 19). Por su parte, sostienen que la convocatoria fue sencilla con actores tales como los de Salud y Educación, pues: *“Ellos creen que son los únicos que están involucrados (...).”*(Entrevista 15).

Sin embargo, expresan que son estos mismos actores quienes, al mismo tiempo, decían no considerarse parte de las Leyes 26.061 y 9.944. Lo expuesto, suponía que la SeNAF debía replicar en su interior el conjunto de servicios sociales básicos prestados por el Estado, pero esta vez dirigido a un sector específico de los NNA. Entonces, lo dicho se relaciona con la vieja tradición heredada del CPPM de atención del caso por caso y de convertirse en el “depósito”, lo que da cuenta del modo prevalente de funcionamiento del sistema:

*“Un problema de salud tenía que ver con la SeNAF, pero quien lo estaba receptando era un médico, ¿Si? Las maestras nos excluían porque estábamos en la oficina de atención a la familia, “este niño tiene su derecho a la educación vulnerado”, lo está diciendo la escuela, digo, como si no fueran parte involucrada en la resolución de las problemáticas de la familia, y esperaran que la SeNAF resolviera. SeNAF como institución, antes como Consejo del Menor, tenía que replicar a su interior todas las áreas de Gobierno para dar respuesta; entonces teníamos un pequeño espacio de educación, un pequeño espacio de salud.”*  
(Entrevista 19)

Otra de las cuestiones que emerge como problemática al momento de pensar en las articulaciones que se podían generar en las Comisiones Interministeriales, es la disputa entre sectores de espacios políticos diferentes: *“Se mataban ahí entre ellos. O sea, resolver el problema de los chicos...era resolver primero un problema político. Porque lo tenían que resolver los ministros y los ministros jamás nos dieron bola con esto.”* (Entrevista 20).

En lo que refiere a lo interjurisdiccional, tal como hemos desarrollado, la Ley Nacional 26.061 y Provincial 9.944, contienen diversos Consejos: Federal, Provincial, Locales. Es aquí, donde se plantearon obstáculos acerca del modo en que los mismos debían articularse: *“Yo veía Consejo Federal, Consejo Provincial, Consejos Locales, Foros de Infancia, bueno ¿Y? ¿Cómo nos estaríamos integrando? El proceso entre uno y otro, la comunicación ¿Cómo? (...) no estaba dicho cómo se tenía que hacer.”* (Entrevista 19).

A modo de incorporar en este entramado a los Consejos Locales, la estrategia consistió en contenerlos, aunque de un modo restringido, en el reglamento de funcionamiento del CoPNAF, en lo que se dio a llamar el *Plenario Ampliado* (Art. 51). Este plenario, se conformó por el conjunto de los miembros del CoPNAF y un representante titular y un suplente de los Consejos Locales o Municipales legalmente constituidos por cada uno de los veintiséis Departamentos de la Provincia de Córdoba.

A pesar de este intento de incorporación, los Consejos Locales Municipales poseían una muy baja institucionalidad, lo que da cuenta de lo precario del proceso de adecuación al núcleo de reconocimiento de derechos humanos en el conjunto de la Provincia y la ausencia de información que esta tenía sobre este proceso:

*“En su momento había muchísima confusión, muchísima confusión cuando los convocábamos: “Ay, sí, sí, nosotros tenemos Consejo Local funcionando”; y después terminamos sabiendo que no, no era el Consejo Local, eso no era el Consejo Local, si no que era el área local del Municipio.”<sup>157</sup> (Entrevista 18)*

En cuanto a la vinculación con el Consejo Federal, más que articular el trabajo parece ser visualizado como una mera correa transmisora de información ejecutada por el Secretario de turno:

*“Como que en el Federal se daban lineamientos para las provincias, el Secretario nos venía con esos lineamientos y nosotros teníamos que trabajarlos en las comisiones de Consejo o de la Comisión Interministerial, de hecho el proyecto de identidad eran como unos lineamientos que se planteaban desde el Federal.” (Entrevista 18)*

La anterior afirmación, por su parte, se ve reforzada ante el cambio de representante: *“(…) después dejaron de mandarlo a él (el Secretario) y mandaron a otra persona, razón por la cual dejamos de tener esa información.” (Entrevista 15).*

**. Participación y representatividad de lxs actorxs:** El cansancio de los/as participantes ante la ausencia de resultados concretos es uno de los obstáculos que se mencionan. En el caso de la Interministerial, las primeras comisiones convocaban al conjunto de los Ministerios a fin de transversalizar el tema. Progresivamente la estrategia será acotarlo a aquellos Ministerios de incumbencia y en el marco de una tarea concreta, como el caso del proyecto de identidad ya mencionado: *“(…) porque si no la gente se empieza a cansar ¿viste?” (Entrevista 19).*

La carencia de representatividad, es otra de las causas señaladas de fracaso. Sea porque no participaban: *“Voy, sí, sí, voy, el martes. No venían y no teníamos noticias” (Entrevista 16).* También, por el hecho de enviar a personas que escaseaban de mandato concreto y poder de decisión: *“Decían: bueno, hay que ir a lo de infancia, vaya alguien.” (Entrevista 19).*

Se suma, otra cuestión, que es la falta de poder para tomar decisiones de estos espacios multi-actorales:

*“(…) La gente que participa de estos espacios, primero empiezan con entusiasmo cuando empiezan a tomar decisiones democráticas, y que son alineadas a derechos, con fundamentos y demás... Cuando ven que hay que resolverlo en otras instancias y eso no ocurre, se posterga o se dilata en el tiempo, empiezan a perder credibilidad en estos espacios. Algunos abandonan y otros siguen pero saben que no van, que no van... y que no obtienen resultado, como que efectivamente las principales problemas no se resuelven en estos espacio, los terminan resolviendo en los espacios más ortodoxos.” (Entrevista 20).*

*“Sobre el proyecto identidad, que es el proyecto digamos donde trabajábamos con distintos referentes de distintos Ministerios que realmente estaban muy comprometidos con el tema. A la hora de después llevarlo*

---

<sup>157</sup> También: *“Se había propuesto convocar a sesiones extraordinarias a los Consejos Locales, para saber en qué situación estaban funcionando, en qué dinámica, cómo estaban funcionando y demás. Y para que ellos también vean, bajo qué lineamientos el Consejo Provincial. Bueno, han ido los que están formalmente constituidos, que fue Alta Gracia, la Muni acá de Córdoba (...) Y después ha ido gente que si bien no estaba constituido el Consejo Local tenían un área local de infancia, (...) y ellos te decían “mirá, no tenemos Consejo Local, pero tenemos un área local” (Entrevista 16).*

*adelante ningún Ministro firmó, pero era gente que sabía de lo que estábamos hablando, entendía que estaba bueno, era interesante y podía funcionar llevarlo adelante y demás.” (Entrevista 19)*

Contar con la voluntad del poder político se torna esencial al momento de sostener el espacio. En este sentido, expresan haberse dado cuenta que en el desarrollo de este proceso, ni siquiera los Directores poseen “capacidad de decisión”:

*“No, no digamos que venga cualquiera, digamos que venga un rango por lo menos de director para arriba. No que venga uno con menos rango, ¿Por qué? Porque no tiene ninguna capacidad de decisión, **pero después nos dimos cuenta también que un director tampoco decide.**”<sup>158</sup> (Entrevista 20)*

A su vez, se señala que una gran mayoría de Ministros no querían asistir por los conflictos que esto suponía. A modo de ejemplo, se relata que en una misma reunión coincidían el Ministro de Salud y los médicos de la Maternidad, quienes comenzaban con una multiplicidad de planteos sectoriales:

*“(…) Entonces me llamaba a mí y me decía: No me traigas más a estas reuniones. Y ahí empezaba la pelea política: No me traigas a estas reuniones, los despelotes que tenemos sectoriales, porque me generas un conflicto con el Ministro.” (Entrevista 20)*

La existencia de diferentes fuerzas que se disputan al interior de partido gobernante, las alianzas y alineaciones políticas, son parte además de las cuestiones que posibilitan comprender las dificultades en el trabajo intersectorial:

*“Muchas veces las trabas que encontrábamos para poder avanzar tenía que ver con eso: Mi ministro no se lleva bien con tu ministro, entonces no nos podemos poner de acuerdo porque me van a sacar cagando a todos” (Entrevista 16).*

. **El poder de tomar decisiones del propio organismo:** En este caso, el CoPNAF y la Interministerial, se encontraban alojadas al interior de la SeNAF, la cual ni siquiera poseía, como ya explicitamos, rango ministerial, sino que dependía del Ministerio de Desarrollo Social. Estos organismos, pretendían impulsar un cambio de lógica de actuación bajo el Paradigma de Protección Integral al conjunto de Ministerios intervinientes. La propia jerarquía que regula las relaciones estatales torna imposible de llevar esto adelante:

*“Sí...trabajemos intersectorialmente o trabajemos asociados. Todo el mundo está de acuerdo, (...) Digo, si esto lo creara los Ministros o el propio Gobernador sería muy distinto a que lo cree un Secretario o un Director. (...) cuando vos tomas decisiones y decis: bueno, hay que reformar esta parte del Registro Civil, hay que reformar esta parte de los hospitales, hay que reformar; y eso lo tenían que resolver los Ministros dicen: ¡No! ¿Quién dice eso?, y ahí se acabo. Se acabó...” (Entrevista 20)*

. **Ausencia de recursos:** En el contexto general que primaba en la SeNAF, esta iniciativa fue llevada adelante sin presupuesto. A modo de ejemplo, una de las entrevistadas cuenta haber recurrido a imprimir en otras instituciones donde desarrollaban tareas, como el caso de la

---

<sup>158</sup> El resaltado nos pertenece.



Universidad: “Digo, a ver, imprimíamos en mi casa, o en la Facultad, yo además trabajo en la Facultad de Psicología así que la Facultad ha sido un gran sostén para apoyar algunas de las actividades.” (Entrevista 15). Otros dichos también mencionan la problemática: “(...) Y después teníamos la barrera de que no contábamos más con presupuesto.” (Entrevista 19).

**. Las necesidades del funcionariado y el fabricar de la política pública:** Las necesidades específicas del funcionariado político parecen acoplarse al núcleo de la insignificancia. Así, desde la perspectiva de lo/as actores, el mismo alude a la necesidad de cuantificar los resultados de su accionar, sean estos: el conjunto de acciones que llevan adelante, de prestaciones que efectúan, de sujetos que ingresan a la institución.

*“No quiero caer en el típico “y sí mientras le paguen el choripan y la coca van a votar”, no, no es desde ahí. Lo veo desde este lado de la ventanilla. El personaje que quiera hacer política hoy no es lo mismo decir “soy o fui Ministro de Desarrollo Social o Ministro de Salud” que “fue Ministro de Agricultura” y desde Salud, Educación o Desarrollo Social sí podés decir “entregué” “hice”, no tengo ni idea de los montos, “entregue 5.000 millones de dólares en ayuda a los damnificados.” (Entrevista 16)*

*“Los programas asistenciales todos tienen presupuesto. Andá, si vos vas a los Centros de Desarrollo Infantil te vas a encontrar con un programa que tiene mucho dinero, que no es de Enfoque de Derecho, porque la ley es muy anterior, muy anterior (...) Porque ahí viene de nuevo el tema político, porque, porque...es clientelar...(...) Hoy un programa asistencial, se reparte dinero discrecionalmente, el funcionario tiene total libertad de discrecionalidad con respecto...” (Entrevista 20)*

Además, de evitar la explosión – y exposición -de conflictos, sobre todo en los medios de comunicación, parecería ser una de las principales cuestiones que motiva el impulso de esta política pública:

*“(...) los lineamientos de X eran la focalización, la asistencia y el menor ruido posible, entonces era... por eso estuvo también tan desactualizado.” (Entrevista 15).*

*“Lo que yo veo hoy es que lo que se está haciendo en materia de infancia tiene que ver con evitar que se generen conflictos o temas que puedan hacer ruido socialmente digamos ¿No? Entonces a que se le da... te estoy siendo absolutamente sincera... a qué se le da importancia, al área de corrección, a la línea 102, a familias para familias y revinculación familiar, punto. Todo lo que tiene que ver con prevención, con un trabajo de hormiga quizás, que es el menos visible, no, no existe digamos.” (Entrevista 19).*

De esta manera, el tipo de accionar que pretenden poner en marcha estos dos organismos (CoPNAF y CI) colisiona con lo político instituido. Esto, pues la integralidad de la política que alientan supone mantener una población fuera del circuito de la política estatal asistencial:

*“Claro, y nuestro trabajo era justamente mantenerlos afuera del sistema y no que entraran en el sistema judicial o en el sistema SeNAF, con el tipo de ayuda que sea. Nuestro trabajo era intentar que estuvieran fuera del sistema, que pudieran trabajar sus propias herramientas, sus propios recursos, no éramos funcionales.” (Entrevista 18)*

Asimismo, porque la propuesta es la de trabajar con base centralmente a procesos, de carácter cualitativo, no mensurable.

**. Las organizaciones sociales:** El Consejo, tal como ha sido expresado, cumplió además una función tendiente a desactivar los reclamos de organizaciones sociales de infancia. Es interesante expresar la visión de las operadoras técnicas que ponen en marcha estas iniciativas y que terminan fracasando con respecto a la relación que se mantendrá con las organizaciones de NNA en Córdoba al interior del CoPNAF. Las mismas destacan, que todo el trabajo realizado y propuesto era percibido como insuficiente.

Desde su perspectiva, las organizaciones de niñez no lograron nunca visualizar el esfuerzo que supone trabajar al interior del Estado Provincial con esta problemática, lo que deviene en demandas y quejas que nunca pueden ser cumplidas, y al hacerse públicas debilitaron la CoPNAF y su intento de trabajo con fundamento en los derechos humanos.

Asimismo, expresarán que los reclamos constantes de estas organizaciones sumergieron al organismo en una dinámica que hizo imposible la acción conjunta. De las entrevistas, afloran claros escenarios de disputa, señalando explícitamente las tensiones con el Colectivo de Infancia:

*“Pero si, si, había tensiones, por ejemplo en el Consejo la gente del Colectivo de niñez, de infancia, con la SeNAF, era una batalla campal. Ellos formaban parte encima de la Comisión de Fortalecimiento donde se estaba laburando el tema de... donde se estaba trabajando el tema de la reglamentación de la ley, con lo cual se armaban unas discusiones así como bravas, bravas, bravas.” (Entrevista 19)*

*“(...) el Consejo era como la SeNAF estaba muy expuesta, todas las problemáticas de infancia, los problemas en relación a infancia y la SeNAF no respondía, por ejemplo. Entonces eso fue como muy difícil, sí, fue muy difícil porque ahí saltaron mucho las ONG que estaban, entonces se le pedía a SeNAF cosas que no llevaban a ningún lado...” (Entrevista 17)*

**. “No sabían a que iban”:** Con relación específicamente a la Comisión Interministerial, una cuestión que emerge es el hecho que muchos de los que concurrían no sabían de qué se trataba:

*“(...) El Ministerio de Educación, digamos la Interministerial iba en coordinación, y decían che, hay una reunión tal día ¿Y de qué es?, vos andá, digamos., compañeros míos no tenían idea...” (Entrevista 6.2)*

*“(...) Había gente que decía: yo no sé que estamos haciendo acá (...) Había muchísima confusión en cuanto qué hace la Comisión Interministerial, qué hace el Consejo, “pero ¿Cómo? ¿El consejo también tiene comisiones? (...)” (Entrevista 16)*

*“(...) Supuestamente, que vos invitabas a alguien de arquitectura y bue, por ahí se bancaban dos horas de salud mental y el de arquitectura no sabía para que estaba...” (Entrevista 7)*

**. La voz ausente de los sujetos de la política:** Un particular nudo problemático en esta dimensión de análisis lo constituye el modo en que participan los NNA, sea en el caso del CoPNAF como en el conjunto de políticas de infancia. En este sentido, los actores plantean que dicha dimensión emergió como tema: *“Sí se planteó en el Consejo pero no llegó por cuestiones de*

tiempo.” (Entrevista 18). Aluden, específicamente, a las experiencias del Foro de Infancia que comenzaban a surgir en los CPC de la ciudad de Córdoba.<sup>159</sup>

Podemos afirmar que en el conjunto de entrevistas realizadas, la/os niñas y niños no aparecen como sujetos con posibilidad de participación en el diseño de las políticas que pretenden contenerlos. Solo en algunos casos se pone de relevancia la necesidad de que los mismos sean oídos. Pero esto ocurre ante la pregunta expresa, en este sentido:

*“El otro día tuve una larga discusión con varios compañeros que están en distintos programas donde nos preguntábamos si realmente se está escuchando al niño ¿No? Digo, más allá de que hoy no existe, por ejemplo, un instituto de menores (...) Digo, hasta qué punto se está escuchando realmente al niño, digo, son preguntas que por ahí uno se hace ¿No? No sé hasta qué punto... me parece que es un camino largo digamos, que recién empieza, que va a llevar mucho tiempo de... es un cambio muy lento, muy lento, muy lento. No sé hasta qué punto...” (Entrevista 19)*

**. La ausencia del contexto en las interpretaciones de los sujetos:** Otra de las cuestiones que surge como ausencia, es la carencia de explicaciones que representen la dinámica de funcionamientos propios de la SeNAF, con un suelo de precarizaciones y fragilizaciones de sentidos, propias de la insignificancia neoliberal y los viejos sentidos normalizadores aún vigentes. En tal caso, el contexto es referido a una dinámica propia en la cual opera el Estado Provincial, y no al organismo específico donde esta experiencia se alojaba.

### **Breve síntesis de los resultados obtenidos por estos organismos**

Algunos resultados que los operadores entrevistados mencionan en relación al CoPNAF son: un documento de recomendaciones acerca del procedimiento de constitución de los Consejos Locales; una reglamentación para el caso de las internaciones de jóvenes en el ámbito penal juvenil; una serie de recomendaciones sobre la figura del abogado del niño; y la organización de actividades varias, la mayoría de ellas centradas en capacitación.

Por su parte, desde la Comisión Interministerial, se trabajó centralmente con las áreas de Salud (Salud Mental y Adicción) y Educación. Los entrevistados acuerdan que en Salud, el tema de adicciones fue un tema central de agenda. En este sentido, una de las entrevistadas refiere:

*“La Ley de Salud Mental Provincial como la Nacional dicen que las adicciones son un problema de salud. Pero el Ministerio de Salud no se hace cargo y entre 14 y 17 años no tenés instituciones que reciban adolescentes, públicas ¿No? Son todas privadas.” (Entrevista 15)*

Asimismo, emerge como problema los NNA que carecen de DNI, por lo cual no pueden acceder a servicios y prestaciones públicas. En cuanto a Educación, los temas de agenda referían a: “la concepción de la educación destinada a estos alumnos”; nuevamente, el problema de los NNA sin

---

<sup>159</sup> “(...) Más el Foro, encontrarle la vuelta para enganchar la voz de los pibes desde el Foro, no sé, a nosotros se nos ocurría, que se yo, pensaba en algún tipo de documento que los pibes puedan generar para ser trasladado al Consejo Provincial, alguna vez que los pibes puedan incorporarse en algunas sesiones para plantear algunas de las cuestiones que ellos trabajaban en los Foros. No se llegó, digamos, a eso no llegamos.” (Entrevista 19)

DNI; y la restricción de la jornada educativa para aquellos chicos considerados con problemas de conducta.

Por su parte, el Proyecto Identidad se constituyó, según el relato de las entrevistadas, en la acción más concreta y de mayor envergadura trabajado por la Interministerial. El mismo involucró una labor conjunta entre los Ministerios de Salud, Educación, Planificación, Justicia, Desarrollo Social y de áreas relacionadas, como Estadística y Censo y el Registro Civil (Entrevista 17). Sin embargo, a pesar de ser pensado durante un año y medio, aproximadamente, nunca fue implementado.

Para quienes conformaban el equipo de trabajo, solo una de las temáticas tratadas pudo concretarse: las capacitaciones destinadas a agentes de la administración pública sobre la perspectiva de derechos: *“(...) Nosotros lo apuntábamos no a SeNAF, esa fue nuestra consigna, SeNAF no, necesitamos que otros agentes de la administración pública puedan capacitarse.”* (Entrevista 15). Los operadores entienden que esta acción fue posible ya que contaban con los recursos para ello, la infraestructura física y los capacitadores.

C. Tercer Apartado

¿SERVICIOS LOCALES DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS?  
Breve reseña acerca del Municipio de Villa María

RECONOCIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS BAJO EL NUCLEO DE LA NORMALIZACION<sup>160</sup>

Tal como fuera expresado en el apartado que describe la arquitectura estatal que pretende instituirse, a nivel de los territorios locales, la ley establece la puesta en marcha de Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos. En el Municipio de Villa María, este servicio, es cumplido por mismas instancias organizacionales y mismo personal existente antes de los procesos de reconversión de la Ley 9.944.

Por su parte, las entrevistas dan cuenta de la ausencia de recursos y capacitación, lo que redundaría en una configuración en donde predomina una continuidad de sentidos y prácticas, y solo excepcionalmente ingresa alguna nueva terminología. Esto es, no parece registrarse tensión alguna entre el núcleo de la normalización y de reconocimiento de derechos humanos.

La Secretaría de Desarrollo Social, posee 5 Coordinaciones: Niñez, Adolescencia, Familia, Discapacidad y Adultos Mayores. Una especie de Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos, es la que parece alojarse en la Coordinación de Familia, la que trabajaría de modo articulado con UDER y SeNAF.

Son dos las acciones que desde la mirada de las entrevistadas mantiene esta Coordinación: la primera, refiere a *“a lo económico, la entrega de bolsones y todas esas cuestiones...”*; la segunda acción, se constituye en el *“...marco del segundo nivel de la Ley 9.944”*. Es en esta última que expresan: *“hacemos las intervenciones. Nosotros trabajamos articuladamente con la UDER, que depende de la Secretaría de Niñez de Córdoba.”* (Entrevista 25)

Así, aquello denominado como *“lo económico”*, aludiría a prácticas meramente asistenciales:

*“Nosotros somos totalmente de intervención y de fortalecimiento familiar, que implica la entrega de bolsones, la entrega de ayuda económica, nosotros vemos todo, todo, desde un desalojo, desde la ayuda económica, ya sea para el pago de luz, para el pago o remedios en algunas ocasiones que siempre derivamos a salud, pero en algunas cuestiones bueno, lo tenemos que hacer nosotros y todo lo referente al fortalecimiento de la familia.”* (Entrevista 25)

Por su parte, en las acciones que enmarcan en el segundo nivel, se relata que la UDER manda *“notas”*, que *“no son oficios, son notas de pedidos de intervenciones nuestras”*, ya que es el Municipio el que por ley debe intervenir. Expresan aquí, que intervendría en lo que se define como *“(...) sospecha de abuso, de violencia con los chicos, deserción escolar, a veces bueno, problemas entre hijos y padres.”* (Entrevista 25)

---

<sup>160</sup> Apartado construido con base a las entrevistas 22, 23, 24 y 25.

En este sentido, esta Coordinación de Familia, parecería operar de forma análoga a como lo hacía la vigencia de la normativa de la Situación Irregular con los antiguos Juzgados de Menores: *“Es más o menos lo que hacía antes el juzgado ¿Qué hacía el juzgado antes que saliera esta ley y demás? Nos mandaban un oficio de constatación, o de intervención, bueno eso ahora con un administrativo nos manda la UDER.”* (Entrevista 25)

En los casos de intervención, las solicitudes sugieren, por ejemplo, una re-escolarización de los NNA o su inserción laboral. Otras veces, se recibe la denuncia en la Coordinación, y es ésta quien recurre a la UDER, pues: *“(...) porque no es lo mismo que vayamos solos, sin nada, a que yo vaya con un papel.”* Algunas otras, se trata de constataciones: *“Verifica la situación actual del niño, porque se lo han entregado a alguna familia, a la abuela, a la tía, bueno, eso es más rápido porque bueno, vamos y vemos...”* (Entrevista 25)

En sí, el modo de intervención en el marco de la Situación Irregular sigue siendo puesta en valor:

*“Cuando yo me recibí estaba la ley del patronato, estaba el juzgado, yo estoy en otra ley, en otro momento, entonces yo también me tuve que ir agiornando de esta nueva ley, comprendiendo la nueva ley y viendo, en realidad a mi no me costó mucho porque yo siempre fui partidaria de las instituciones pero hay casos que sí, pero esas instituciones tiene que haber gente formada para trabajar con estos niños, ¿Me entendés? Y que no desvincular a los padres, porque a la madre yo siempre sueño, que si hay institución porque no siempre los chicos están bien con la familia, ni la madre siempre es lo mejor que tiene y demás, pero si a veces si vos tenés un lugar de donde poner los chicos, suponete, las medidas son de 90 días, así que tampoco tenemos mucho tiempo y ahora creo que menos. antes podías llegar a un año, con una medida excepcional que te tome la SENAF, pero ahora son de 6 meses y si no el chico pasa en adopción, luego institucionalizan chicos, por eso tenés que trabajar mucho, mucho, buscar dentro de la familia extensa que a veces no lo hay...”* (Entrevista 25)

Es desde este clivaje de la Situación Irregular, que la Coordinadora de Familia interpreta a la nueva ley en clave de derechos humanos:

*“Habla de los primeros y segundos niveles: el primer nivel, la Ley 9.944 dice que el primer nivel es de promoción y prevención, que son las campañas, todo esto que se hace; y segundo nivel ya es más intervención, no dice la palabra intervención, pero es de intervención ¿Viste? No habla de intervención sino de protección. Y nosotros al intervenir estamos protegiendo”* (Entrevista 23)

En relación a ello, emerge la denominada necesidad de “educación social”, que refiere a la necesidad de trabajar en el disciplinamiento de hábitos con los NNA y sus padres: *“(...) los chicos se lavaban las manos, todo, yo recuerdo que a veces cuando entraban me decían: María Emilia mire como tengo las manos”* (Entrevista 23). Con relación a los padres, se desarrollaban talleres como, por ejemplo, el *“Arte de ser padre”*. Se trata así, de un sentido normalizador, rehabilitador que pone en el centro del decir y fabricar estatal los hábitos y costumbres de los sectores postergados de nuestra sociedad.

Por su parte, la solicitud de medidas excepcionales es representada como problemática para algunas de las profesionales:

*“(...) yo he pedido medidas excepcionales, por ejemplo las medidas excepcionales siempre las he pedido yo, porque las chicas no se animan mucho, pero por ejemplo hay un ítem que te pregunta porque fracasaron las estrategias para revertir la situación de vulnerabilidad que tenía el chico.”* (Entrevista 25)

Nuevamente, se señala la ausencia de recursos para trabajar:

*“Ya tengo el cargo de coordinadora por decreto, que es lo que estoy cumpliendo ahora, y tengo a cargo trabajadoras sociales y yo también hago de trabajadora social. Viste, también sigo trabajando de trabajadora social (...) dentro de la coordinación yo hago las dos cosas. Por una cuestión de no haber tanto personal ¿viste? (...) Calcula que nosotros en este momento somos 3 trabajadoras sociales, conmigo 4, para todo Villa María, a veces se nos complica.” (Entrevista 25)*

Además, dicha carencia de recursos se revela en lo referido a espacios adecuados donde desarrollar los encuentros con los NNA:

*“Acá en Villa María no hay ninguna, no hay nada. Entonces, debería haber una institución para pocos chicos, son transitorios, pero mientras tanto trabajar con la madre ahí adentro también, que vaya todos los días, servir la leche, a ver.” (Entrevista 25)*

Y por último, resaltan la ausencia de programas. Por ejemplo, en los casos en que desde UDER solicitan inserción laboral, expresan no poseer talleres de capacitación en oficios o alternativas relacionadas. Por su parte, todo aquello relacionado a la promoción y prevención, quedaría concentrado en los programas de la Coordinación de Niñez. A tales fines, la misma posee tres programas “propios”, que trabajan “desde el Enfoque de Derechos”, los que no se encuentran articulados con SeNAF de Provincia, ni con programas nacionales.

De tal manera, los Centros de Promoción Familiar se erigen como el programa central. Los mismos, de una antigüedad de 25 años, trabajan en cuidado infantil de niños de 45 días a 4 años en 12 barrios de la ciudad de Villa María. El otro programa es el Sumate, el cual consiste en una merienda (copa de leche) que acompaña a las distintas actividades artísticas-expresivas que se llevan a cabo con los chicos. El tercer programa mencionado es “Villa María, ciudad de derechos”, donde se trabaja con niños de tercer grado, quienes en los meses de agosto a noviembre concurren al Municipio y abordan desde allí “el derecho a una vida participativa y democrática”, ejercitando con ellos la división de poderes y sus respectivas funciones.

Según las entrevistas, la Coordinación se desenvuelve “(...) desde esta mirada que tiene que ver con los valores, con las costumbres, con las tradiciones” (Entrevista 23). Sus diferentes programas, concentrados en familias de los sectores pobres de Villa María, se encontrarían destinados a “(...) fortalecer a la familia para que sea la proveedora de esos cuidados que tienen que ver con la alimentación, la higiene.” (Entrevista 23)

Del conjunto de expresiones vertidas, puede inferirse que no existiría disputa o contradicción alguna entre los diferentes núcleos de significación identificados, sino más bien, y como el título del presente apartado sugiere, una interpretación del núcleo de reconocimientos de derechos humanos bajo el clivaje de las políticas normalizadoras.

## **CAPÍTULO IV**



## CAPÍTULO IV

### DECIR Y FABRICAR ESTATAL DE RECONOCIMIENTO

*Trabajadorxs de la NES, sujetos de derechos y de políticas*

#### **Introducción**

A partir del año 2003, se impulsan una serie de acciones que posicionan a la Nueva Economía Social como uno de los ejes de la política del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDSN), entre ellas, la creación de la Secretaría de Economía Social y Desarrollo Local. Intentar la comprensión de los diversos núcleos de significación que transitan en la política de NES (normalización, reconocimiento de derechos humanos e insignificancia neoliberal), supone establecer, entre otras, una serie de cuestiones previas que dan cuenta del permanente marco de tensiones, disputas, contradicciones y vacíos en las que ésta tiene desarrollo.

Una primera cuestión, alude a que en Argentina esta política se inserta en el MDSN, organismo caracterizado por una primacía de programas asistenciales destinados a las poblaciones pobres de nuestra sociedad.<sup>161</sup> Esto, a diferencia de lo acontecido en casos como Ecuador, Venezuela y Bolivia, países que situaron a la NES como parte explícita en la construcción de Otra Economía, incorporándola a sus Constituciones Nacionales y Ministerios de Economía. O Brasil, donde fue incorporada como parte del Ministerio de Trabajo.<sup>162</sup>

Con relación a lo expresado, emerge una segunda cuestión, tal es que mientras los grupos y movimientos de NES orientaron centralmente sus procesos instituyentes al cuestionamiento de la economía neoliberal y sus efectos de exclusión, las políticas de NES, en el marco del Ministerio en que emergen, focalizaron su accionar en re-significar el tradicional asistencialismo. Se trataba así, de configurar un nuevo decir y fabricar de la política pública, mediante la incorporación de los derechos humanos y la promoción del trabajo autogestivo, asociativo y solidario.

En tal sentido, es dable suponer que la institucionalización de esta política ha debido disputar al interior de la propia estructura burocrática del Ministerio Nacional, en el que han tradicionalmente primado significaciones de carácter normalizadoras. No resultará tarea sencilla así, el trabajar en un marco de reconocimiento de derechos a estas nuevas poblaciones, muchos de ellos ex trabajadores salarios, que en el contexto de la insignificancia neoliberal habían sido desprovistos de sus soportes individuales y sociales<sup>163</sup> (Castel, 1995).

---

<sup>161</sup> Para un recorrido de la historia institucional del MDSN: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0040206.pdf>

<sup>162</sup> A fines de un desarrollo acerca de las diversas formas que adquiere la NES en Bolivia, Ecuador, Venezuela, Brasil y Argentina remitimos a Coraggio (2013)

<sup>163</sup> Algunas cifras posibilitan graficar cuantitativamente las secuelas de ésta en el campo del trabajo: para octubre de 2002, el 18,3% de la PEA se encontraba desocupada; el 10,8% en situación de subocupación demandante y el 5,6 en subocupación no demandante. Hablamos así de un 34,7% de la PEA afectada por problemas de empleo. Por otro lado, estimaciones gubernamentales del INDEC, situaban en 18 millones a la población por debajo de la línea de la pobreza (La Serna y Echavarrí, 2003).

Una tercera cuestión, refiere a que en el marco de estos programas públicos, los principios instituyentes que impulsa la economía social, tales autogestión, asociativismo, solidaridad, devienen en muchos de los casos, en condicionalidad de acceso a los programas. Esto es, lo instituyente deviene componente forzado, instrumental, condición de acceso a las prestaciones.

Destaca por último, el hecho que, si bien la NES como parte de la política gubernamental tiene como primer envión el dar cuenta de los impactos de la crisis de 2001, su progresiva consolidación tendrá lugar en un marco contextual que presentará aspectos diferenciales del proceso neoliberal implantado en los años noventa. A partir de la denominada etapa de *pos convertibilidad*,<sup>164</sup> se registrarán mejoras tanto en los niveles como en la calidad del empleo, las que pueden graficarse acorde a los siguientes datos: el desempleo descenderá del 20,4% en 2003 al 7,5% en 2008. Por su parte, el porcentaje de no registrados sobre el total empleado cayó de un 52% en 2003 a 36,5% en junio de 2008 (Peirano, Tavosnanska y Goldstein, 2012). Las cifras expuestas, no impiden dejar de considerar las grandes contradicciones en las cuales se insertan dichos procesos (Isuani, 2012).

A partir del contexto mencionado, el presente Capítulo se organiza en tres apartados: uno primero, que delinea el decir y fabricar estatal que se establecen vía un conjunto de Programas para la NES, centrando el análisis en el Manos a la Obra, (MO) considerando la magnitud que alcanzó en nuestro país; un segundo apartado, que analiza el proceso de creación y desarrollo de la Dirección de Economía Social del Municipio de la Ciudad de Córdoba y sus programas. El tercer apartado, presenta una breve caracterización de las lógicas que adquiere esta política en el Municipio de Villa María.

---

<sup>164</sup> A comienzos de 2002 daba comienzo la etapa que se denominará de *pos convertibilidad*, que supuso entre otros, una mayor competencia en las exportaciones de productos primarios con baja y casi nula incorporación de producto agregado. En este marco, los recursos fiscales y excedentes fiscales, aumentarán, posibilitando mayores márgenes de intervención estatal, dando apertura a nuevos modos de diseño y gestión de las políticas sociales, de infraestructura. La “tasa de cambio real competitiva” (TCRC) estimuló el proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones -ISI – generando nuevos puestos de trabajo y reduciendo en consecuencia el desempleo y el subempleo. El proceso de ISI conjuntamente con el progresivo incremento de los salarios reales, provocaron un incremento de la inversión y del consumo de todo tipo de bienes, con lo cual creció notoriamente y de manera sostenida el PIB, con excepción del año 2009, por el impacto de la crisis internacional (Neffa, 2012).

## A. Primer Apartado ARQUITECTURA ESTATAL Y RECONOCIMIENTO DE DERECHOS

UN INSTITUYENTE DESDE ABAJO

### **Construir nuevos soportes para retornar al Nosotros: Programa Manos a la Obra**

La emergencia del Eje de Políticas de NES al interior del MDSN, tendrá estrecha relación con los procesos de reconversión del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>165</sup> (PJJHD), modo de regulación masiva mediante el cual el Estado Argentino había intentado dar cuenta de los efectos de la crisis de 2001.<sup>166/167</sup> Dicha reconversión, será efectuada con base a una cuestionada clasificación que será elaborada sobre beneficiarios del programa en su carácter de “empleables” e “inempleables”<sup>168</sup> (CELS, 2007).

Lo expuesto, rememora lo ya referido por Fraser (2003) acerca de una gestión diferencial que separa, divide y encauza, construyendo desde la política cursos de vida diferentes para los individuos según sean “trigo capaz y competitivo” o “bagazo incapaz y no competitivo” (p. 11). Así establecía el Decreto del Poder Ejecutivo 1.506/04 (2004) la mencionada clasificación de empleabilidad:

*“(…) los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social en forma conjunta y sobre la base de los datos con que a la fecha cuentan ambas jurisdicciones, realicen una clasificación de los beneficiarios del Programa mencionado (PJJHD) de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que eventualmente, reúnan los mismos. A tal fin definirán los requisitos y perfiles que deban acreditar los interesados. Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo, y seguridad Social, y los que no cumplan con los requisitos establecidos quedarán incluidos dentro de los programas creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social.” (p. 1)*

En consonancia, en sus Artículos 4 y 5, el documento ponía en marcha filtros de selección y distinción: la población entendida “empleable”, permanecería en la órbita del Ministerio de Trabajo,

---

<sup>165</sup> Este Plan pretendía dotar de características particulares al modo de intervención, tales como el mencionado criterio de universalidad selectiva; una ampliación del modo de conceptualizar tradicionalmente al trabajo; nuevas articulaciones entre lo nacional y lo local; la profundización en la participación de organizaciones sociales vía lo que se dieron a llamar los Consejos Consultivos. Esta nueva forma de operar, no logró sin embargo establecerse como una salida estructural al problema, reproduciendo mecanismos de control, y una lógica que acentuaba la precarización al interior y desde los propios programas estatales (La Serna y Echavarrí, 2004).

<sup>166</sup> Para el año 2003, el PJJHD contaba aproximadamente con unos 2.000.000 millones de beneficiarios y una cobertura al 16% de los hogares argentinos. Si se tiene en cuenta su extensión geográfica y magnitud, no se observan precedentes históricos de un programa de estas características en el país, y posee escasos antecedentes a nivel internacional. En: [http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_01\\_04\\_encuesta.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_01_04_encuesta.pdf)

<sup>167</sup> Cabe aquí mencionar, que en el transcurso del Gobierno de la Alianza se pretendió incorporar ciertas innovaciones en la adopción de políticas con impacto en el empleo, apuntando al fortalecimiento de la demanda laboral vía generación de autoempleo y de microemprendimientos. Esto coincidió con un debilitamiento de la intervención del Ministerio de Trabajo y una mayor participación del Ministerio de Desarrollo Social en este campo. Sin embargo, las estrategias puntuales implementadas, no pudieron dar cuenta de los índices de desocupación y precarización, los que se ampliaban progresivamente en el contexto macro – económico que imperaba, lo que desencadena con la crisis de 2001 (La Serna y Echavarrí, 2003).

<sup>168</sup> Los caracterizados como “inempleables” pasaron en gran medida a conformar la población del denominado “Plan Familias”. En tal sentido, remitimos a: Programa familias por la inclusión social Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. CELS: 2007.

Empleo y Seguridad Social de la Nación y sus programas, y aquellos que no fueran calificados como “empleables” serían derivados a la órbita del MDSN:

*“Art. 4º — Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, que entenderá en todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral de los destinatarios, a través de programas específicos y/ o acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo privado.*

*Art. 5º — Los beneficiarios del PROGRAMA JEFES DE HOGAR que no fueran calificados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4º del presente, podrán ser incorporados a los PROGRAMAS destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.” (p.4)*

De esta forma, el inicio de estas políticas contiene los rastros de la insignificancia neoliberal y de una regulación de carácter normalizadora. Bajo el objetivo de recepcionar a estas nuevas poblaciones, el MDSN procedía a simplificar y concentrar un total de “(...) 76 programas enlatados en sólo tres planes absolutamente flexibles: Plan Manos a la Obra, el de Seguridad Alimentaria y el Familias.” (Documento MDSN La Bisagra, 2007, p. 123). Al tiempo, desvinculaba a los mismos de los condicionamientos establecidos por los organismos financieros de la Región (Ciolli, 2013).

Y si como ya presentamos, la insignificancia y la normalización estarán presentes, no es menos cierto que las significaciones de reconocimiento de derechos acompañarán y disputarán además este eje de políticas. Así, con aspectos diferenciales, las mismas se insertan en las transformaciones que se sucedían en los países de América del Sur (Bolivia, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Brasil y Uruguay), los que, si bien en un marco de arduas contradicciones y con diverso grado de intensidad, ponían en cuestión el orden hegemónico neoliberal vigente. Es al interior de este conjunto de comunidades políticas imaginadas latinoamericanas, que la NES formará parte de políticas, programas y ordenamientos jurídicos, aún con importantes diferencias en las lógicas y modalidades bajo las cuales serán implementadas.

A partir de dicho escenario, las políticas de economía social supondrán un intento por revalorizar lo heterodoxo, dando primacía a lo experimental y a metodologías innovadoras en su decir y fabricar. En esta perspectiva de procesos instituyentes, Schiochet (2009) señala que, a pesar de especificidades propias de cada región, las mismas pueden ser definidas como generadoras de trabajo e ingreso, organizadas bajo formas colectivas y autogestionarias. Esta definición se enmarca en la necesidad de pensar en nuevas modalidades de intervención, conceptos, instrumentos y principios de gestión, entre otros, en el campo del trabajo y del empleo, que se erijan en alternativa a las políticas keynesianas, como así también a las modalidades de *work fare*, propias del neoliberalismo.

Este conjunto de políticas pretenden constituirse en un nuevo modelo de políticas sociales, bajo nuevos principios de gestión, tales como su integralidad e intersectorialidad, y con eje en la inclusión social vía el trabajo asociativo y autogestionario<sup>169</sup> (Caruana y Snerc, 2014). Esta mirada de economía social en términos de generación de ingreso y trabajo, así como la posibilidad de la misma de refundar los lazos entre política económica y social, se encuentra presente en el decir del conjunto

---

<sup>169</sup> Bajo lo expuesto, es que se plantea la necesidad de profundizar en los modos de conceptualización de políticas económicas, sociales, del trabajo y el empleo, cuestión que viene siendo ya llevada adelante en nuestro país por autore/as, entre ellos, La Serna (2003), Coraggio (1999, 2004, 2008), Danani (2004) y Hintze, (2010).

de medidas implementadas en nuestro país. En este sentido, el documento oficial Políticas Sociales del Bicentenario, Un modelo Nacional y Popular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación expresa:

*“Así, en concordancia con la idea de que la política social es parte de la política económica, se desplegó y se despliega en todo el territorio nacional un plan de Economía Social, que desde el fomento y fortalecimiento de las cooperativas, emprendimientos productivos y talleres familiares, facilitó y facilita el acceso al trabajo. Hoy en día, luego de una década de profundos cambios en Suramérica, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) expresa que “la dinámica del empleo y la institucionalidad laboral son la clave de la igualdad de oportunidades para la inclusión social.” (...) Siempre dijimos, que la mejor política social es el trabajo.”(p. 12)*

En la misma sintonía, uno de los actores claves entrevistados perteneciente a un organismo nacional sostiene:

*“(...) el trabajo como el principal organizador de la vida, de las personas; eso como uno de los principales ejes. Nosotros, nuestro objetivo es el de inclusión social en forma objetiva a la economía social.” (Entrevista 27).*

En este sentido, cabe destacar que el Enfoque de Derechos y la inclusión por el trabajo no estarán ausentes en la Nueva Economía Social:

*“ Nuestro Gobierno, desde una visión integral priorizó la reactivación económica y el aporte de la economía social, lo que permitió que gradualmente, paso a paso, muchos de los iniciales “beneficiarios” – reconocidos así por el modelo neoliberal, pero para nosotros **titulares de derechos** – se incluyeran en el mundo del trabajo.” (Documento producido por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Política Social en Acción. La Bisagra, 2007)<sup>170</sup>*

Para Agosto de 2003, se dará cuerpo al diseño y lanzamiento del Sistema Federal de Economía Solidaria-Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (MO) <sup>171</sup>, cuyo propósito será: *“(…) desarrollar una estrategia tendiente a mejorar la calidad de vida de las familias generando condiciones favorables para la integración social a través del sistema productivo.”<sup>172</sup> (Res. MDS. 1375/2004).*

Inmediatamente, el MO se constituye en el eje vertebrador de un conjunto de acciones y ordenamientos que irán emergiendo a partir de las necesidades planteadas en distintos territorios de implementación. Así, a partir de sus sucesivas modificaciones (SPSyDH N° 1023/2009 y Res. MDS 2476/2010) se irá configurando el cuerpo de componentes y herramientas de la economía social. En torno al mismo, ponemos de relevancia:

---

<sup>170</sup> La cita expuesta, debe leerse teniendo en cuenta aquellas transcripciones de Documento Políticas Sociales del Bicentenario Tomo I Un Modelo Nacional y Popular, producido por el MDS en Capítulo 2, al cual remitimos.

<sup>171</sup> A fines de un análisis por los diferentes momentos que atravesó el Programa Manos a la Obra remitimos a Ciolli (2013).

<sup>172</sup> La primera resolución que regula al Manos a la Obra, establece como propósito del Programa la creación de un sistema de apoyo, a proyectos que son definidos en su carácter de “socioeconómicos”. En cuanto a sus objetivos se establecen: mejorar el ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social; dar apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social y fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes. Esto último a fin de: mejorar procesos de desarrollo local, incrementar el capital social, generar mayores capacidades y opciones a las personas y promover la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad (Art. 1 y 2: Res. MDS N° 1.375/04).

. **Finalidad, componentes y herramientas del MO:** El Programa se complejizará a partir de las demandas en el territorio. Si en 2004, el MO se concentró en generar emprendimientos de tipo familiar o asociativo,<sup>173</sup> para 2006 estableció una concepción de “proyectos integrales”. La idea que precede la integralidad es el contar con un conjunto de proyectos articulados entre sí y elaborados por Mesas Locales de actores.

En 2009 (Res. SPSyDH N° 1023/2009), se pretendía la generación de valor agregado a partir de la integración de emprendimientos y sus actividades, a fin de lograr el desarrollo productivo en escala y comercialización en prácticas de comercio justo. Para ese momento, el programa contenía cinco componentes, muchos de los cuales con regulación propia.<sup>174</sup> Los mismos eran: Regulación y Fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales, Monotributo Social, Microcrédito, Marca Colectiva y Fortalecimiento de Unidades Productivas.<sup>175</sup> Finalmente, en 2010 recibía una nueva modificación (Res. MDS 2476/2010), en donde aparecen por vez primera de dos herramientas orientadas a la demanda: De Comercialización y Compre Social<sup>176</sup> y de Eventos Promovidos por el MDSN.<sup>177</sup>

. **Definición de los sujetos:** Los sentidos atribuidos a los trabajadores de la NES alternan entre aquellos que abrevan en la idea de emprendedurismo -de una economía paralela, de carácter precaria, para pobres - y los que intentan un reconocimiento como sujetos de derechos y de políticas. Así, para 2004, en la primera resolución que regula el MO puede afirmarse que la idea de titulares de derechos se encuentra ausente. Así, los sujetos de la política se definen como provenientes de: “sectores de bajos recursos.”, “(...) personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que

---

<sup>173</sup> En este primer momento del Programa, se definieron tres **componentes**: uno de apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos a “*emprendedores*”. Se financian aquí proyectos productivos y/o de servicios, unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios. Un segundo componente de Fortalecimiento Institucional, el que propone fortalecer espacios de concertación local (“*Consejos Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, los equipos territoriales y los espacios de intercambio de la economía social en las localidades, provincias y regiones*”). Por último, el tercer componente de Asistencia Técnica y Capacitación, a fin de facilitar instancias de formulación y ejecución de los proyectos a los emprendedores (Art. 4 Res. MDS N° 1.375/04). En cuanto a las **modalidades** se preveían cuatro: la de emprendimientos productivos y/o de servicios, unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios; la constitución de fondos solidarios; el fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales; y el fortalecimiento de espacios asociativos, Consejos Consultivos y organizaciones de la sociedad civil (Art. 4 Res. MDS N° 1.375/04)

<sup>174</sup> Así establece: “(...) *valor agregado e integración de los emprendimientos y actividades productivas de los sujetos de derecho a cadenas de valor agregado, el desarrollo productivo en escala y comercialización o mercadeo competitivo competente con prácticas de precio justo.*”

<sup>175</sup> A partir de éstos, se pretendía “(...) *la integración y profundización de las vinculaciones entre las herramientas.*” (Resolución SPSyDH 1.023/09); como así también la necesidad de “*Apoyar actividades que posibiliten el tránsito de las unidades productivas de la economía informal hacia la formalización.*”

<sup>176</sup> Tenía por finalidad mejorar la articulación entre actividades productivas, de intercambio y consumo, vía estrategias de mercado, comercio justo y consumo responsable. La de Comercialización, suponía fortalecer los espacios de la Economía Social contemplando la generación de espacios de exposición e intercambio, tiendas de ventas de productos e inserción en corredores productivos, así como el fortalecimiento y generación de cadenas de comercialización que vinculen a distintos emprendedores de la economía social. En el caso del “Compre Social”, su objetivo es generar y/o fortalecer canales de desarrollo de proveedores y productos de la Economía Social, vinculados con la capacidad de compra que poseen los organismos públicos y los tres niveles de Gobierno. (Res. MDS 2476/2010)

<sup>177</sup> La misma consistía en la realización de eventos de promoción de los productos, comercialización, rondas, talleres de intercambio, muestras, ferias, publicaciones, ediciones gráficas o audiovisuales, cartelería, y demás eventos, que se organizan a través de actividades que realiza el personal del MDS para su concreción. (Res. MDS 2476/2010)

*conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social” (Art. 1 y 3: Res. MDS N° 1.375/04, 2004)*

En la segunda resolución de 2009, se procede ya a distinguir dos tipos de actores sociales al interior del Programa: “a) *Empresas Cooperativas y Mutuales* y b) *personas físicas, o grupos asociativos que se emplean en situación de vulnerabilidad social o económica*” (Art. 1: Res. SPSyDH N° 1023/2009, 2009). Es aquí, donde emerge la idea de sujeto de la política de economía social en términos de “Titular de derechos”:

*“Serán Titulares de Derecho para esta herramienta aquellas personas, familias, formas asociativas, cooperativas y mutuales o agrupamientos de emprendedores (constituidos o no jurídicamente), en situación de vulnerabilidad social (económica, productiva y socio – comunitaria), cuyo perfil concuerda con el segmento de personas que el Mercado de Trabajo no reconoce, ni incorpora, o desacelera su absorción, y cuya posibilidad de emplearse es generando su puesto de trabajo asistido por el Estado. Las unidades productivas a financiar serán aquellas que posean un modo solidario de organización: democratización de las responsabilidades laborales y las ganancias; no empresas con empresarios y trabajadores.” (Resolución SPSyDH 1023 /2009, 2009).*

Como vemos, hay dos condicionalidades a esta titularidad: una, la situación de vulnerabilidad social del sujeto, la cual se asocia al hecho de su característica de “inempleable”; la otra, el carácter solidario y democrático que debe adquirir el emprendimiento en el cual se inscribe. Así, el sujeto “cuyo perfil concuerda con el segmento de personas que el Mercado de trabajo no reconoce”, debe “autogenerar su puesto de trabajo” a fines de acceder a una “asistencia del Estado”. A tales fines, debe elaborar un proyecto colectivo, democrático de las responsabilidades laborales y sus ganancias.

Cabe resaltar por su parte, que este proyecto colectivo y solidario recibiría, en caso de ser aprobado, equipamiento, materia prima, capacitación, pero en ningún caso prestaciones tendientes a garantizar la subsistencia de estos trabajadores en el proceso de puesta en marcha del proyecto elaborado. Estamos hablando de esta manera, de personas categorizadas como “vulnerables”, las que deben sostener sus proyectos de autogeneración de puestos de trabajo hasta tanto los mismos generen ganancias.

Para 2010, se alude a los “(...) *marginados del mercado de trabajo o no son integrados al mismo (...)*” (Res. MDS 2476/2010, 2010), al tiempo que se afianza la idea de titulares de derecho:

*“Reconócese como Titulares de Derecho de este PLAN en el marco de la realización y restitución de derechos sociales las personas físicas o jurídicas en situación de vulnerabilidad social, ya sea de forma individual, asociativa, agrupamientos de emprendedores, mutuales, pre-cooperativas y cooperativas de trabajo, las que serán reconocidas como UNIDADES ECONÓMICAS (productivas y de servicios); en el marco de la realización y restitución de derechos sociales.” (Art. 2, Res. MDS 2476/2010)*

**. Principios de gestión:** Con base a las modificaciones que va recibiendo el Manos a la Obra durante sus etapas, emergen un conjunto de principios de gestión a través de sus diferentes resoluciones. Los mismos pueden sintetizarse en los siguientes:

- *Primer Momento:* se mencionan: Integralidad; Federalismo; Fortalecimiento de espacios multiactorales; Recuperación y revalorización de saberes y recursos existentes; Participación; Intersectorialidad; y Territorialidad.<sup>178</sup> (Res. MDS N° 1.375/04)

- *Segundo Momento:* surgen: Articulación, Efectivización de derechos sociales; Intersectorialidad. Debe considerarse además: Gradualidad; Accesibilidad; Institucionalidad<sup>179</sup>; Articulación; Especificidad.<sup>180</sup> (Res. SPSyDH N° 1023 de 2009).

Es de resaltar en este momento, la presencia de sentidos que aluden al reconocimiento de los derechos de los trabajadores, los que se encuentran aquí como criterio orientador de la política: *“Que estas políticas activas se fundamentan en el cumplimiento de los derechos sociales y la equidad territorial desde un abordaje integral.”* (Resolución SPSyDH 1023/2009).

- *Tercer Momento:* al conjunto de criterios especificados en el segundo momento, se agregará el de una Institucionalidad de concertación y participación de los sujetos de la política.<sup>181</sup> (Resolución MDS 2476/2010)

Ciulli (2013) señala, que la formulación del Manos a la Obra tuvo su base de diseño en un conjunto de aportes críticos que venían siendo desarrollados por la Academia e informes de organismos internacionales, que indicaban una serie de falencias en el campo de las políticas sociales y de la administración pública, entre ellas la desarticulación y superposición de las distintas áreas estatales. Rebón y Salse (2004) mencionan una sucesión de nudos críticos en torno al Eje de Economía Social y, de modo específico, al MO, los que remiten al modo heterogéneo y fragmentado de su implementación, la ausencia de transversalidad y coordinación y la inexistencia de criterios integrales en la política.

---

<sup>178</sup> Se propone una visión *“integral y federal”* que apunte a *“generar más oportunidades para mejorar la calidad de vida desde iniciativas laborales locales en el marco de la economía social.”* Este apoyo de los emprendimientos productivos se basará tanto *“desde la demanda de los mercados”, como así también con “la revalorización de los saberes y los recursos existentes en cada región o localidad del país.”* (Res. MDS N° 1.375/04). Asimismo, en Art. 6 de la Resolución se establecía que *“(…) el PLAN se implementará a través de procesos participativos e intersectoriales de nivel local que fortalezcan los espacios multiactorales, partiendo de las potencialidades del territorio.”* Y, específicamente, el Art. 7 referirá a la participación de los Consejos Consultivos Nacionales, Provinciales y Locales.

<sup>179</sup> Al caracterizar el principio de institucionalidad la Resolución establece: *“se promoverán mecanismos de legitimación federal que faciliten los espacios de concertación, decisiones responsables, firma de acuerdos y respeto por los derechos de las instituciones, asegurando la participación, el acompañamiento y fortalecimiento de las organizaciones en dicho proceso.”*

<sup>180</sup> Asimismo, por esta Resolución se busca dotar de operatividad a principios establecidos en la primera Resolución de 2004. Se trata así, de contemplar las necesidades e iniciativas de desarrollo productivo de las distintas regiones del país *“(…) con un enfoque integral, sectorial, territorial, institucional específico o comercial.”* En cuanto a los principios que deben orientar los modos de trabajo se proponen, entre otros, la necesidad de articulación entre los *“...emprendimientos, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil”*. (Art. 2, Resolución SPSyDH 1023/2009). La centralidad en este momento se encuentra dada por la necesidad de articular *“En el marco de la integralidad de las políticas sociales, la articulación entre las herramientas es una cuestión central.”*

En lo que refiere a los criterios y estrategias de implementación de la herramienta de Fortalecimiento de Unidades Productivas, - la misma que define a los sujetos en términos de derechos -, encontramos que *“Toda propuesta se implementa a través de procesos participativos, mapeo de actores locales y la evaluación de recursos existentes...”*

<sup>181</sup> *“Se promoverán mecanismos de legitimación federal que faciliten los espacios de concertación, decisiones responsables, firma de acuerdos y respeto por los derechos de las instituciones, asegurando la participación, el acompañamiento y fortalecimiento de las organizaciones en dicho proceso.”* Res. MDS 2476/2010



Por su parte, se consideran como desafíos centrales de las políticas de economía social: el tecnocratismo y el verticalismo estatal; la superposición de programas y áreas ante la ausencia de una visión estratégica e integral; como así también las formas clientelares que muchas de las veces asume este Programa (Ciolli, 2013; Rebón y Salse, 2014; Hintze, 2006; Coragio, 2004; Castelao Caruana, 2014).

**. Programas y organismos emergentes:** En el marco de desarrollo del MO, se daba creación al Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. En su decreto de creación (189/2004), se establece que:

*“Podrán inscribirse en el referido REGISTRO aquellas personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada mediante informe técnico social suscripto por profesional competente, o que se encuentren en situación de desempleo, o que resulten real o potenciales beneficiarias de programas sociales o de ingreso, (...)” (Art. 1)*

Vemos aquí, cómo la condición de vulnerabilidad debe ser categorizada y acreditada mediante informe técnico social individualizado. Y si bien se interpela a la construcción de proyectos colectivos y solidarios, el ingreso a las prestaciones supone siempre valoración individual.

A su vez, la inscripción en el Registro Nacional de Efectores de Economía Social permite el acceso al Monotributo Social<sup>182</sup> (25.865/2003) y al Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 204/2004). Se trata de sistemas paralelos en los cuales se incorpora a aquellos considerados “vulnerables”:

*“Se trata de facilitarle al emprendedor su salida del mercado informal e inserción en el mercado formal, a través de la facturación en blanco, más el beneficio de prestaciones sociales y de seguridad social. Este nuevo sujeto económico con características propias entre los que se encuentran el denominado “Monotributista Social” es integrado a un registro afin dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, en el Registro Nacional de Efectores y Economía Social.” (Res. SPS y DH 1023/2009)*

*“(…) cualquier ciudadano que quiera iniciar una actividad sin contar con un gran capital económico y cuya principal fortaleza sea su capital humano, adquiriendo mediante este instrumento “Ciudadanía tributaria”. Consiste, en una alfabetización tributaria sobre el inicio de trámites con el Estado dirigida a la población históricamente excluida, que pasa a formar parte.”*

En aquel entonces, otra serie de programas se pondrán en marcha. Los mismos buscaban combinar la figura de cooperativa de trabajo y la inversión en obras públicas. Se trata de los programas llevados adelante conjuntamente por la Secretaría de Obras Públicas, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: el Programa Federal de Emergencia Habitacional y el Plan Agua más Trabajo. También, el impulso a la creación de cooperativas a fin de construir los

---

<sup>182</sup> Si bien el Monotributo Social se cuenta como una de las herramientas estatales para este eje de políticas, no es exclusiva de las mismas. En cuanto a los derechos que el mismo reconoce, se mencionan los siguientes: Emitir factura; Acceder a una obra social; Ingresar al sistema previsional (para, en el futuro, poder jubilarse); Ser proveedor del Estado por compra directa. La inscripción al Monotributo Social se realiza, no en el AFIP, sino en el Registro Nacional de Efectores de Economía Social.

Centros Integradores Comunitarios. Y, específicamente en lo que compete al Ministerio de Trabajo, encontraremos el Programa Competitividad para Empresas Autogestionadas.

En lo que refiere a la vieja economía social, es interesante ver el derrotero del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), el cual como parte de este nuevo proceso instituyente pasa a depender del Ministerio de Desarrollo Social. El INAES supuso la reconversión del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM), conformado previamente sobre las bases del INAC y del INAM (Decreto Presidencial 420/96). Actualmente, el INAES puede caracterizarse como un organismo de gestión mixta encargado de reglamentar, fiscalizar y promocionar a cooperativas y mutuales, con un alto grado de coordinación vertical y con órganos provinciales.

Cabe destacar que ni estos últimos, ni las organizaciones cooperativas y mutuales de primer y segundo grado, poseen la autonomía necesaria para adaptar las políticas a las necesidades de sus territorios, excepto en lo que se refiere al contenido de los programas de capacitación. La centralidad del organismo en la etapa de formulación e implementación de sus propias políticas, contrasta con la posición que le confieren las políticas públicas de los ministerios nacionales que involucran al cooperativismo de trabajo y en las que el INAES participa como entidad de apoyo. Adicionalmente, gran parte de sus recursos se encuentra condicionada por las políticas de dichos ministerios (Castelao Caruana, 2014).

Por otro lado, en 2006 se sancionaba la Ley 26.117 que, impulsada desde MDS, se conformaba el Programa Nacional de Microcrédito "Padre Carlos Cajade", bajo el objetivo de:

*"(...) promoción y regulación del sector a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de las organizaciones no lucrativas de la sociedad civil. Facilita el acceso al crédito para aquellas personas y sectores que están excluidos del sistema bancario."* (Art. 1, Res. SPS y DH 1023/2009, Ley Nacional 26.117)<sup>183</sup>

En este marco, se conformaría en 2007 la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI)<sup>184/185</sup> Los modos de implementación de este programa reconocen a los sujetos de la NES como sujetos co-

---

<sup>183</sup> Una cuestión significativa surge aquí, al momento en que el microcrédito no depende de las características que asumen estas experiencias de la NES, sino el monto que conforman sus activos totales. Así, los destinatarios de Microcréditos son definidos en el Art. 2 como: *"Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las CINCUENTA (50) canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo, cifra actualizada por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA (INDEC), por puesto de trabajo."*

<sup>184</sup> Según Coraggio (2009) la misma será dotado de un presupuesto anual aproximado de veinticinco millones de dólares. Desde la CONAMI, se promoverá la organización de "Unidades ejecutoras Provinciales o Locales de Economía Social" para las actividades que entienda conveniente realizar a esos niveles. La CONAMI fue conformada por diversas instituciones nacionales, al tiempo que por un comité Asesor con representantes en cada una de las jurisdicciones territoriales. Al interior, es asistido su Coordinador General por un Directorio conformado por ocho miembros de los siguientes organismos: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Economía y Producción, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Consejo Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas. Lo expuesto da cuenta de una intencionalidad de logro de un abordaje integral, que involucre a diferentes áreas estatales.

productores de la política. Destaca además, que los objetivos de la ley fueron ampliándose al compás de las necesidades marcadas por las organizaciones, tal es el caso de las ampliaciones de líneas de financiamiento para la producción social del hábitat y otra línea asociada a la agricultura familiar y soberanía alimentaria. Asimismo, resalta el hecho que las organizaciones sociales, en sus diferentes espacios institucionales-territoriales de implementación, participaran en las discusiones sobre la ejecución y plantearan acciones específicas en este sentido. Una última cuestión, refiere al hecho de que los procesos asociativos son pre condición para acceder al financiamiento.

En ese mismo año se incorporaría, como parte de la política de desarrollo de la Economía Social, el programa Pro-Huerta (INTA) y el Programa Social Agropecuario (Ministerio de Agricultura). Para 2008, en estrecha relación al proceso referenciado sobre el Programa Manos a la Obra, se sanciona la Ley 26.355 de creación de la Marca Colectiva (específica del sector) y se crea la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social.

La Marca Colectiva refiere a “(...) *todo signo que distingue los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social.*” (Art. 1, Ley 26.355). Y el objetivo de la misma es:

*“(...) mejorar la capacidad de venta de los agrupamientos de las unidades productivas, organizar estrategias comunes de producción y comercialización, desarrollo en escala, visibilidad, diferenciación e identificación cualitativa de sus productos en relación con los valores que los determinan a través del Logo (imagen) y Nombre Propio, campañas de marketing y/o posicionamiento, exposición y ventas.* (Res. SPS y DH 1023/2009)

Es requisito ineludible a fin de su utilización, el hecho de encontrarse inscrita en el Registro Nacional de Efectores de la Economía Social (Art. 6, Ley 26.355)<sup>186</sup>.

Cabe referenciar además, el conjunto de acciones que configuraron este eje, como la apertura del Programa de Ingreso Social con Trabajo, más conocido como “Argentina Trabaja”(2009), las transformaciones introducidas a la Ley de Quiebras (2011) y la incorporación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismo que comienza a tener injerencia en el campo de políticas de la NES.<sup>187</sup>

Por este camino, la territorialización emerge como otro de los rasgos característicos de la gestión que llevará adelante el Ministerio de Desarrollo Social; y en este marco, los modos de llegada a los contextos locales de los principales programas nacionales de NES serán diversos. Entre ellos, el establecimiento de convenios con Provincias y Municipios y la progresiva construcción de un entramado institucional de trabajo en el territorio, que centralmente alude a los CIC (Centros de Integración Comunitaria), los CDR (Centros de Referencia), los Promotores Territoriales para el

---

<sup>185</sup> Ésta no gestionará de modo directo los microcréditos, sino que se implementarán a través de tres instancias de abordaje territorial, las cuales permiten visualizar los criterios de gestión: *Los consorcios de gestión local, Redes de Gestión Local Territorial y Red Nacional del Banco Popular de Buena Fe.*

<sup>186</sup> A fines de un análisis jurídico de lo que implica la adopción de la denominación *forma asociativa* remitimos a Darriba (2008).

<sup>187</sup> Podemos mencionar entre otros los siguientes programas: de Ayuda Financiera; de Comercio Electrónico; Cadena de Valor Artesanal; Asistencia a Cooperativas y Empresas Recuperadas; Red de Apoyo al Trabajo Popular; Unidades Productivas Tipo; de Abastecimiento Básico Comunitario (Castelao Caruana, 2014).

Cambio Social y los CAL (Centro de Atención Local).<sup>188</sup> En el informe oficial Políticas Sociales del Bicentenario, Un modelo Nacional y Popular Tomo I (s/f) se sintetiza lo que supone un nuevo modo de abordaje y gestión de la política, apuntando a los Centros de Referencia:

*“A partir del nuevo paradigma que transita el Ministerio, centrado en la lógica del territorio y no del “escritorio”, se organizaron institucionalmente los Centros de Referencia en todas las provincias del país. Estos espacios están conformados por un equipo interdisciplinario que articula diversas líneas de acción, planes y programas para construir, junto a la comunidad, estrategias de desarrollo comunitario desde un abordaje integral, es decir entre todos y desde todas las miradas. En este sentido, se plantea una forma de trabajo compartida con gobiernos provinciales, municipales, comunales, organizaciones comunitarias y movimientos sociales en lo que llamamos Red Federal de Políticas Sociales. Es claro que ningún actor puede trabajar solo, porque se necesitan construir estrategias que recuperen los saberes y las experiencias de todos y todas.” (p. 98)*

En el decir de uno de los actores claves entrevistados:

*“(…) los Centros de Referencia son organismos nacionales que están en el territorio, y la definición de un Centro de Referencia es el Ministerio de Desarrollo Social en el territorio (…) no es una delegación del Ministerio (…) tiene que ver con todo un nuevo paradigma que hay en políticas sociales, donde se busca cambiar el consenso de las políticas sociales ¿No?, de una cuestión de arriba hacia abajo, a plantear las políticas sociales desde el territorio” (Entrevista 27)*

Por su parte, en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySSN) se constata la existencia de una serie de programas referidos a la NES. Entre ellos, y dentro de la línea de promoción del empleo, se encontraban programas destinados a unidades productivas y de asistencia a empresas autogestionadas, de competitividad a empresas autogestionadas y de asistencia para la higiene y seguridad del trabajo.<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> Según información relevada en: En [www.desarrollosocial.gov.ar/](http://www.desarrollosocial.gov.ar/)

. **Centros de Integración Comunitaria:** Ubicados en las zonas más vulnerables del país, son definidos desde el MDSN como espacios públicos de integración comunitaria, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial a fin de promover el desarrollo local. Constituyen una instancia de articulación entre el Gobierno nacional, provincial, municipal, organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil. También participan los Ministerios Nacionales que conforman el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

. **Centros de Referencia:** son delegaciones locales del nivel central. Se trata de dependencias distribuidas en todo el país, conformadas por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio. Su forma de trabajo, es definida por el MDSN, como de articular políticas con los gobiernos provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales en lo que se denomina la Red Federal de Políticas Sociales.

. **Promotores Territoriales para el Cambio Social:** se trata de referentes comunitarios convocados por diversas organizaciones sociales y territoriales. Según el MDS, entre sus funciones se cuenta el impulso del protagonismo ciudadano en la realización de derechos, la capacitación y formación desde la educación popular, la conformación de equipos de trabajo que promuevan la participación y organización comunitaria; viabilizar el acceso de la población a las políticas sociales. Contribuye además a la construcción de la Red Federal de Políticas Sociales, a partir de las capacidades instaladas en el territorio.

. **CAL:** Centros dedicados a la atención directa a la comunidad y a la articulación de políticas sociales para el desarrollo local.

<sup>189</sup> En Córdoba, en el período en estudio, los programas del MTEySSN destinados a la NES, estarían teniendo llegada territorial en la Provincia vía dos Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral: una de la Ciudad de Córdoba y la otra en la Ciudad de Río Cuarto. A más de ello, funcionan Oficinas y Unidades de Empleo, en los diferentes Municipios, en donde se han establecido Convenios a tales fines. En total, en la Provincia de Córdoba vienen creándose unas 25 Oficinas de Empleo y unas dos Unidades de Empleo, por las cuales se ejecutan diferentes programas de capacitación, orientación y formación del Ministerio. Entre destinatarios y potenciales usuarios de las mismas, mencionados expresamente, se encuentran las cooperativas.

En forma paralela a esta expansión del Eje de Economía Social a nivel nacional, a partir de 2003 se verificará en jurisdicciones provinciales y municipales un rápido incremento de organismos específicos en este campo, surgiendo de relevamiento efectuado por Hintze y Deux<sup>190</sup> (2007), las siguientes tendencias en los mismos:

- Poseen rango de Sub Secretarías o Direcciones
- Dependen de Áreas de Acción Social
- Sus áreas de intervención más significativas son: capacitación, formación, asesoramiento y apoyo técnico; la asistencia económica y financiera y la transferencia de recursos; la evaluación de proyectos productivos y la articulación entre familias o grupos asociativos y planes sociales nacionales

En el ámbito de las jurisdicciones provinciales, y como parte del entramado institucional aún en incipiente construcción, es de relevancia mencionar la sanción de Leyes Provinciales de Economía Social, tales como los casos de Río Negro (2009), Mendoza (2012) y Entre Ríos (2012). Y el comienzo, también, de procesos organizativos, aunque frágiles, tendientes al logro de una Ley Federal de Economía Social para Argentina.

Específicamente en lo que refiere a la Provincia de Córdoba, se verifican una serie de acciones de construcción de políticas referidas a la NES. Al interior del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia encontramos la Secretaria de Políticas Sociales, Cooperativas y Mutuales<sup>191</sup>, y la Sub Secretaría de Economía Social de la Provincia, que lleva adelante una serie de programas y planes.<sup>192</sup> Sin embargo, cabe mencionar que la actividad legislativa aquí fue escasa.<sup>193</sup>

Por su parte, en los principales distritos municipales de la Provincia, se verifica la presencia de organismos específicos de la NES, tal es el caso de la ciudad de Córdoba, que en el año 2004 se crea la Dirección de Economía Social, hoy devenida en Sección de Economía Social. Asimismo, Villa

---

<sup>190</sup> Las autoras toman como base para este relevamiento la distinción entre Economía Social Tradicional (ETS) y Economía Social y Solidaria (ESS). De esta manera, la Economía Social y Solidaria (ESS) será abarcativa de:

. Economía Social Tradicional: experiencias cooperativas y mutualistas, originadas a fines del siglo XIX en Argentina, con una fuerte impronta de organizaciones sindicales y sociales que buscaban defenderse o autonomizarse de la inseguridad de las condiciones de trabajo generadas por el capitalismo.

. Economía Social y Solidaria: nuevas formas asociativas y de trabajo autogestionado surgidas en tiempos recientes, y a las cuales ya se ha aludido en el transcurso del presente trabajo.

<sup>191</sup> De la misma dependen las siguientes Áreas: Dirección Jurídica Asistencia Legal y Técnica a Cooperativas y Mutuales; Área de Fiscalización; Sub Dirección Jurídica de Control de Programas; Área de Evaluación de Proyectos; Área Gestión Integral; Dirección de Formación Solidaria; Dirección Planificación y Control de Programas Especiales.

<sup>192</sup> Entre ellos: Plan Construyendo Sueños, Programa de Financiamiento de Micro créditos Productivos y de Consumo (Banco de la Gente); Programa Tarifa Solidaria; Programa de Capacitación, Fiscalización y Promoción de Cooperativas y Mutuales (Plan Córdoba Cooperativa), desde el cual se desarrollan acciones de asistencia técnica, fiscalización, capacitación, registro y control de cooperativas, mutuales, grupos asociativos. Por su parte, hasta el año 2011, funcionaban además, como parte de la política destinada a la Economía Social en nuestra Provincia, un Registro especial de empresas recuperadas por cooperativas de trabajo, Coordinación de la Comisión Asesora de Empresas Recuperadas por Cooperativas de Trabajo, Programa de Acompañamiento y Asistencia Técnica a las Empresas Recuperadas por Cooperativas de Trabajo.

<sup>193</sup> Solo se detecta en este sentido a la Ley Nº 9520/08 de Eximición de impuesto a los ingresos brutos para proyectos productivos y el Decreto Nº 501/08 de Eximición del pago del impuesto a los ingresos brutos a los proyectos productivos o asociativos de bienes y servicios, inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.

María cuenta en su orgánica con una Dirección de Economía Social y Solidaria y una Sub Dirección de Economía Social y Solidaria, además de la existencia de un Centro de Investigaciones de la Economía Social (CIESO). En la ciudad de Río Cuarto, se viene trabajando asimismo en este tema, vía una División de Economía Social dependiente de la Subsecretaría de Promoción Social.<sup>194</sup> Se verifican además, en esta ciudad, una serie de ordenanzas en este tema.<sup>195</sup>

De lo expresado hasta el momento, podemos observar que el presente Eje de políticas de la Economía Social se constituye a partir de un conjunto de leyes, resoluciones, decretos y organismos, de carácter fragmentario. Su origen se fundamenta en las necesidades territoriales, vehiculizadas por demandas y nudos críticos provenientes del Programa Manos a la Obra. En estos últimos, queda en evidencia la fuerte disputa de significaciones que envuelve a esta política, altamente contradictoria desde sus inicios.

---

<sup>194</sup> Entre el conjunto de sus objetivos cuenta: el planificar programas y proyectos dirigidos a lograr estrategias de subsistencia en las familias que tienen dificultades para acceder al mercado formal de trabajo; y contribuir en la integración laboral de las familias que realizan la actividad del cirujero en la ciudad y de otros grupos vulnerables.

<sup>195</sup> Tales son: Ordenanza 1061/06 de creación de programa de “Ayuda social de estímulo para la reinserción laboral” y Ordenanza 1241/06, la que en su Art. 1 habilita al Departamento Ejecutivo Municipal y a entes descentralizados y desconcentrados que de él dependen a contratar de manera directa a las cooperativas del Programa Ayuda Social.

## B. Segundo Apartado LA PERSPECTIVA DE LXS ACTORXS

Como ya fuera expuesto, para el año 2003 la NES constituía uno de los ejes rectores de las políticas del MDSN. A nivel local, estos programas, y particularmente el MO, serán ejecutados en el Municipio de Córdoba por el Área de Empleo<sup>196</sup>. Fue así como la necesidad de gestionar los programas nacionales lo que impulsaba la creación de un área de NES en el ámbito Municipal cordobés.

El objetivo que los orientaba, será más bien, por un lado, el reformular modalidades de gestión de políticas de carácter meramente asistencial, al tiempo que explicitar los efectos que aún perduraban de la crisis del 2001. Por otro, la necesidad de canalizar un conjunto de demandas de carácter conflictivo esgrimidas por un grupo de cooperativas de trabajo. La demanda central, aludía a su inclusión en calidad de trabajadores/as del Municipio.

Finalmente, la solución que habría prevalecido, es la conformación de cooperativas que quedaban ligadas al Municipio a partir de la prestación de sus servicios. Aludimos aquí a las Cooperativas de Trabajo de Permisionarios de Estacionamientos Controlados en la Vía Pública (CVA Ltda., Aparcar Ltda., El Progreso Ltda.); la Cooperativa de servicios de Limpieza La Carpa; y las Cooperativas de Servicio de racionamiento de cocidos El Gusto es Nuestro y Alberdi.

En este marco, en 2004 se crea la Dirección de Economía Social Municipal (DESM), que desempeñará una intensa actividad. Para el período 2009/2011, la DESM será paulatinamente relegada en tanto materia política no privilegiada por la gestión, para finalmente, en 2012, intentar su desactivación con la asunción de la gestión Ramón Mestre. Es a partir de una disputa gremial entablada por parte del equipo técnico de esta Área de política, que dicha desactivación será evitada e iniciará una nueva etapa como Sección de Economía Social.

Bajo lo expresado, el presente apartado intenta dar cuenta de un conjunto de aspectos que posibilitan comprender la fase inicial de la Dirección de Economía Social, en la cual lo que predomina es una disputa de significaciones (normalización, reconocimiento, insignificancia), así como el proceso que posibilita la emergencia de la modalidad actual en que ha devenido la misma, en donde la mera insignificancia ya no se encuentra en disputa, sino que se presenta como hegemónica.

### **I. RE SIGNIFICAR LO ASISTENCIAL DE LA POLITICA SOCIAL MUNICIPAL:**

Los inicios de la Dirección de Economía Social Municipal

En sus comienzos, la DESM daba ingreso a un conjunto de sentidos renovados para la política social del Municipio, la que hasta el momento consistía en un fondo de subsidios de carácter

---

<sup>196</sup> Dependiente de la Sub Dirección de Desarrollo Económico, dependiente de la Secretaría de Gobierno.

meramente discrecional y asistencial. Esto, en un contexto de predominancia de competencias instituidas que correspondían a las tradicionales ABL (alumbrado, barrido y limpieza):

*“La secretaria de Desarrollo Social solamente tenía un fondo de financiamiento para urgencias que era manejado por el tribunal de cuentas, los concejales y era discrecional. No había programas, o sea estaba ese fondo y los hogares de día y discapacidad aparte, pero no había ningún programa social como el que podemos conocer hoy (...) no había nada antes, nada. Yo no ejercía, yo trabajaba de administrativa, eximiciones para DNI me pedían a mí, ese era todo mi trabajo que hacía. Una cosa muy asistencial, de pequeños subsidios, muy puntual, cajones para los muertos, traslados por viajes por enfermedad, nunca viviendas, alguna chapa y nada más, era todo lo que había. Entonces todas estas cosas nuevas, necesitan un proceso de aprendizaje.” (Entrevista 40)*

A diferencia de la política de NNA, la precariedad laboral de los operadores técnicos no parece ser un problema, lo que explicará en parte su posterior subsistencia. Lo que sí encontramos de manera análoga en estos procesos iniciales de la política, es la idea de re-significarse en términos de perfiles de la planta técnica y el déficit de formación para dar cuenta de estas nuevas concepciones.

*“(...) no es que solamente ejercí de trabajadora social haciendo el informe, formaba parte también de las capacitaciones, formaba parte también del proyecto viable o no, acá hay muchos economistas que me han enseñado también la realidad porque mi facultad también tiene un déficit en eso, es la evaluación del plan de negocios y todo lo demás, yo también fui aprendiendo y me fui formando en el tema...” (Entrevista 36)*

En el seno de la Dirección, con sus integrantes, se generarán discusiones y reflexiones en torno a cómo significar la Economía Social y cuáles eran las mejores maneras de llevarla adelante. Se construirán así, un conjunto de pautas y herramientas de trabajo, entre ellas el Manual Economía Social y Cooperativismo (2010), de autoría del Equipo Técnico de la DES. En dicho documento, queda plasmada la aspiración por Otra Economía, Otro Estado, que parece orientar el accionar de las/os trabajadoras/as del organismo:

*“Es importante aclarar lo que NO ES la Economía Social y Solidaria, desde nuestro punto de vista. No es una propuesta de creación y promoción de emprendimientos productivos. No son simplemente las cooperativas y las mutuales. Tampoco es una propuesta enfocada únicamente hacia los pobres, sino una propuesta para todos los trabajadores en general, que además intenta asegurar la inclusión de los pobres y los excluidos. En cambio, postulamos que la Economía Social y Solidaria ES una propuesta de construcción de una **economía alternativa** (...) Desde esta perspectiva una propuesta de economía sería alternativa, en la medida en que: promueva la **experimentación de prácticas y relaciones sociales NO CAPITALISTAS**, que apunten a una transformación gradual de la producción y de la sociabilidad hacia formas más igualitarias, solidarias y sustentables.”<sup>197</sup>(Equipo Técnico Dirección Economía Social, 2010, p. 12 y 13)*

Esta posibilidad instituyente de re-significar a la política social del Municipio y que conlleva el desarrollo de una economía social, generará disputas en un conjunto de tradicionales áreas, tales como la Dirección de Recursos Tributarios, encargada de las eximiciones impositivas previstas para las experiencias; o la de Economía, responsable de habilitar las partidas de dinero a ser utilizadas en estos nuevos programas. Esta cuestión aludiría a que dichas áreas no habrían alcanzado a comprender las actividades que la DES pretendía poner en marcha:

---

<sup>197</sup> En este caso, las negritas y mayúsculas se encuentran en el texto original del Manual.



*“(...) somos reparticiones nuevas, no saben cómo tratamos” (Entrevista 36)*

*“A nosotros, desde el área social nos cuesta muchísimo hacer comprender a las otras áreas la problemática, por decirte algo, el Área de Economía no cae en la cuenta, no ve el problema en la cara... es un expediente y cuesta mucho hacerle entender que ese expediente debe ser urgente porque apunta a la resolución de una problemática muy compleja, complicada.” (Entrevista 38)*

Para el caso específico del financiamiento de estas experiencias asociativas, los ya establecidos procesos administrativos establecerían que los expedientes de solicitud deben pasar por un “proceso de 17 pasos”, de una duración aproximada de “un año y pico”.

Por su parte, la articulación con Programas Nacionales supondrá largos tiempos de espera al momento de tramitar las autorizaciones. A modo de graficar lo expuesto, mencionamos el caso del Registro de Efectores Nacionales:

*“(...) por ejemplo, el Registro de Efectores Sociales Nacionales, vos lo inicias y tarda dos años; entonces por un lado estamos promoviendo los micros, todo, pero también estamos promoviendo a la informalidad (...) No hay un acompañamiento de la parte impositiva, de la parte formal, sí está el registro de efectores nacionales, pero es como una visión, una imagen de objetivos a lo lejos; hay una sola persona de nación en Córdoba haciendo eso, y sale cada dos años.” (Entrevista 36)*

Lo expuesto, puso en marcha un conjunto de estrategias creativas por parte de la DES. En este caso, a fin de subsanar el tema de la informalidad, se creó un Registro Municipal de Efectores Sociales, el que contaba con una modalidad operativa y un conjunto de requisitos similares a los establecidos a nivel nacional.

Será el trabajo articulado con otros organismos (UNC, MDSN, INTI, Foro de Organizaciones Sociales, organizaciones eclesíásticas, católicas y evangelistas, entre otros) lo que permite comprender el crecimiento y expansión de las actividades de la Dirección. En esta red, un actor ausente será el Gobierno de la Provincia, lo cual puede intuirse, por un lado, por la poca relevancia de esta política en las instancias provinciales, la cual prosigue con las instancias establecidas de la vieja economía social. Por otro, en el marco de distancias y consecuentes disputas político-partidarias e institucionales existentes entre el Gobierno Provincial y el Gobierno Municipal que impidieron toda articulación.<sup>198</sup>

Con relación a lo expuesto, *lo político* instituido (al igual que en las políticas de NNA) se señalaría como un obstáculo a ser afrontado. Se manifiesta la ausencia de voluntad política por imponer un claro sentido al conjunto de las políticas emprendidas en este campo. Además, los cambios reiterados de los funcionarios políticos a cargo del área y su escasa formación en los temas que interesan. Ambas cuestiones habrían progresivamente obturado el desarrollo de la temática:

---

<sup>198</sup> *“Con Provincia cero, fue espantoso, lo de la entrega del Manos a la Obra, nos tiraron las cajas, y si estaban, estaban los proyectos, bien el director éste, pero digamos, el tipo vino, dejó las cajas y no, cero comunicación, en todo nivel y en todo sentido, todo.” (Entrevista 38)*

*“Me parece que el principal problema es la falta de una decisión política clara (...) en la municipalidad de Córdoba me parece que fue más voluntarista desde abajo hacia arriba, empezar a convencer a todos (...) era una batalla campal adentro del municipio.” (Entrevista 38)*

*“Hay funcionarios que manejan esta Dirección y que no saben que es la Economía Social, que no saben qué es realmente, no saben el concepto, qué significa. Eso es muy difícil.” (Entrevista 40)*

En relación al presupuesto disponible, los escasos recursos que habrían sido asignados a la Dirección son otro de los problemas que emergen: “500 mil pesos al año, no teníamos fondos, lo único que teníamos era voluntad y creíamos que teníamos una lectura correcta de la cosa, empezando en alguna manera.” (Entrevista 38). A pesar de esto, lo recibido será particularmente valorado, entendiendo el gran esfuerzo que esto supone para el gobierno local:

*“(...) una gran movida, porque la Municipalidad tampoco estaba acostumbrada a este tipo de cosas y sigue sin estarlo. Al estado burocrático le cuesta mucho incluir temas de desarrollo local, economía social, políticas sociales de segunda generación, ellos están acostumbrados a entregar remedios, pañales, colchones y nada más.” (Entrevista 36)*

Sin embargo, los mencionados y exiguos recursos se convierten en obstáculos para el trabajo diario en el territorio, propio de este tipo de políticas, y entre ellos se encuentran los que refieren a cuestiones básicas, tales como movilidad a los barrios donde se encontraban los emprendimientos, los reintegros de gastos, etc.

**. Los grupos asociativos y cooperativas de trabajo<sup>199</sup>:** En primer lugar, explicitamos un aspecto relevante: el hecho de que el conjunto de aspiraciones por transformar la política social, de construir Otra Economía, Otro Estado, que significan los/as operadores técnicos entrevistados/as no es compartido por los grupos asociativos a quienes se encuentra orientada la misma. De esta manera, la creación de la DESM no es percibida como un logro o conquista de este nuevo campo en construcción de la NES, ni como un organismo que podría mejorar las condiciones y posiciones de las experiencias. Y tampoco como una posible pérdida al momento en que se procede a su paulatino desmantelamiento.

*“No sé si con la decisión política de calmar a las fieras o si el fondo de la cuestión era, la decisión política de precarizar a la situación laboral (...) los emprendimientos, cuando lo analizas es una forma de ir y ponerle un poquito de carne a las fieras, es ir y entretener, es patear para adelante, es entretener, es darles un hueso para que en realidad por que cuando vos lo ves decís la cooperativa es la precarización...” (Entrevista 36)*

No pretendemos aquí desarrollar las historias de estas cooperativas, sus procesos particulares, sus necesidades y aspiraciones, sus vivencias. Solo a modo de contexto, mencionamos que las mismas se encontraban, en general, conformadas por grupos de personas desocupadas, muchas de

---

<sup>199</sup> Si bien las intervenciones y programas de la DESM involucraron a múltiples actores colectivos, emprendimientos, cooperativas, una particular relación se estableció con un conjunto de experiencias que ocupaban a alrededor de 800 trabajadores. Referimos a los casos de CVA, Aparcar, El Progreso, (cooperativas de trabajo de estacionamiento controlado), Alberdi y el Gusto es Nuestro (de racionamiento de comida para hogares de la tercera edad) y La Carpa (de servicio de limpieza).

ellos ex trabajadores del Municipio, quienes luego de largos procesos de lucha por la recuperación de sus puestos laborales, acuerdan esta solución de Economía Social en términos de mantener algún tipo de inserción laboral.

Así, la NES para este grupo de experiencias, no lleva implícita una elección de vida, sino más bien, la única opción de mantener una inclusión en el mundo del trabajo. La tendencia registrada en este conjunto de cooperativas y emprendimientos, alude a la creación de la cooperativa y/o el emprendimiento asociativo como posibilidad de mantener un lugar en el campo del trabajo, aunque más no sea de tipo precarizada. En palabras de los/las entrevistados/las: *“En realidad son las cooperativas por necesidad, por necesidad para defender el espacio vital digamos, si no hacemos esto nos queda salir a chorear...”* (Entrevista 33).

. **Marco normativo de la DES. Intervención en el caso “vulnerable”:** Bajo el período 2004-2010, se pondrán en marcha una serie de programas, entre ellos: el Registro Municipal de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social<sup>200</sup>; el Fondo de Financiamiento Ético Solidario<sup>201</sup>; el Programas de Marca, Producto Ético y de Servicio Ético;<sup>202</sup> Acciones de Capacitación y Formación a Micro Emprendedores. Esta serie de actividades, daba asimismo lugar a la sanción de un conjunto de Ordenanzas Municipales en este campo, entre las que se encuentran las Ordenanzas N° 10.837/04 y N° 10.838/04<sup>203</sup> y el Decreto 2.829/10.<sup>204</sup>

Del análisis del articulado de las Ordenanzas sancionadas en esta etapa, puede visualizarse la convivencia entre significaciones que aluden a la construcción de Otra Economía posible, Otro Estado, y aquellas propias del emprendedurismo, de la insignificancia neoliberal, las cuales parecen anudar a viejas técnicas normalizadoras. Bajo lo expuesto, damos cuenta a aquí de dos aspectos: el primero de ellos, es la definición de los sujetos de este conjunto de políticas de la economía social; el segundo, del sistema de control de la “vulnerabilidad” que supone el Registro de Efectores y cómo, a partir del mismo, se configuran los casos de ingreso a este conjunto de prestaciones.

. **Empresa Social Solidaria, emprendedurismo y sujetos “vulnerables”:** El sujeto de este conjunto de normas municipales será definido como Empresa Social Solidaria, incorporándose en su interior a cooperativas y asociaciones de hecho que cumplieren requisitos de la Ley 25.865, y las personas físicas y emprendimientos asociativos y productivos inscriptos en el Registro Municipal de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Art. 1 y 2, Ordenanza 10.837/2004).

---

<sup>200</sup> Tenía por finalidad subsanar los problemas de demora que ocasionaba el Registro Nacional de Efectores.

<sup>201</sup> Su objetivo será contribuir con las acciones de fomento y estímulo hacia las Empresas Sociales Solidarias. Se efectuaron aquí solo algunas acciones de formación y capacitación a emprendedores y de armado de proyectos con base a un esquema de Plan de Negocios.

<sup>202</sup> Se trataba de imponer una especie de marca social de los productos y servicios de las experiencias organizacionales insertas en los programas de ESS. Solo se verificarán en el mismo algunas acciones aisladas. El principal problema que se alude fue la falta de financiamiento para garantizar cierta escala en los emprendimientos.

<sup>203</sup> Adhiere al Decreto Nacional de creación del Registro de Efectores Nacionales; Crea el Registro de Efectores Municipal; Incorpora a Ordenanza Municipal N° 5727, donde se establece que personas físicas o jurídicas que se encuentren inscriptas en el Registro Municipal de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social podrán contratar en forma directa con la Municipalidad.

<sup>204</sup> Reglamenta Ordenanza N° 10838 de creación de Registro Municipal de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.

Al momento de caracterizar a esta “empresa”, cuya denominación nos introduce a la idea de emprendedurismo, anclan en la misma una serie de aspectos contradictorios tales:

*“a) Los excedentes que se generen de su actividad solo podrán destinarse a la reinversión o al Fondo de Financiamiento Ético – Solidario<sup>205</sup>; b) Su organización interna deberá sostener principios de: propiedad igualitaria de los recursos generados; distribución equitativa de las sumas destinadas como salario, al respecto se determinarán los ingresos mínimos y máximos.” (Art. 3, Ordenanza 10. 837/2004)*

De esta manera, las empresas sociales no tienen participación alguna en las decisiones relativas a este Fondo, aunque sí se encuentran conminadas por ordenanza a re direccionar a éste sus excedentes en caso que no los reinviertan. Por otro lado, estas empresas tampoco poseen autonomía al momento de pensar su modo de organización, y de igual modo que lo establecido a nivel nacional, “lo emancipatorio” de las mismas vendría impuesto por ley (propiedad igualitaria, distribución equitativa)<sup>206</sup>.

Otro de los organismos que se da creación en esta serie municipal de ordenamientos es la Comisión Ética Honoraria, que se integrará por aquellas personas que componen el Consejo Consultivo Municipal (Arts. 12 y 13, Ordenanza 10.837/2004). Podría verse aquí, un indicio de participación ciudadana en las funciones de control sobre la percepción y destino de los fondos, pero no necesariamente de quienes son los sujetos de la política. Igualmente, es de destacar que el mismo nunca estuvo en funciones.

**. Registro Municipal de Efectores y constatación de vulnerabilidad:** La Ordenanza 10.838 establece la adhesión de la Municipalidad de Córdoba al Decreto Nacional N° 189/04 de "Creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Social Local y Economía Social." Al tiempo, crea el Registro Municipal de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social estableciendo como su principal objetivo, *“el de procurar reinsertar en el mercado formal de actividades económicas a quienes realizan una actividad productiva o de servicios y que actualmente se encuentran excluidos por estar en una situación de vulnerabilidad social.”*

Siguiendo estos lineamientos, el Efector Social es *“(…) aquella persona que está realizando una única actividad económica (de producción, servicios o comercialización) y ve dificultada su inserción en la economía formal por estar en situación de vulnerabilidad social.”* (Decreto N° 2.829/10, Reglamenta Ordenanza 10.838/04).

En sintonía con lo establecido a nivel nacional, la inscripción al Registro de Efectores podrá ser efectuada por:

---

<sup>205</sup> El Fondo de financiamiento aludido, se trata de un instrumento de carácter financiero, creado en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, bajo el objetivo de contribuir con acciones de fomento y estímulo hacia las Empresas Sociales Solidarias. La conducción, administración, responsabilidad y el cumplimiento de los fines previstos, estarán a cargo del Subsecretario y Director de las áreas respectivas. (Art. 5, 6 y 9 Ordenanza 10837/2004)

<sup>206</sup> Este poder de regulación estatal sobre las experiencias, emerge al momento de determinar capacitaciones de carácter obligatorio, bajo sanciones de ser inhabilitados para contratar directamente con el Estado Nacional.

*“(...) todas aquellas personas físicas, que se encuentren en estado de vulnerabilidad social debidamente acreditada mediante informe técnico, se encuentren o no como beneficiarios de Programas Sociales. Como así también podrán inscribirse las personas jurídicas cuyos integrantes reúnan las condiciones descriptas precedentemente para las personas físicas.” (Art. 3, Ordenanza 10.838)*

Entonces, si bien las ordenanzas tienen por objeto, centralmente, experiencias asociativas, las inscripciones al Registro, el cual permite el ingreso al conjunto de las prestaciones y programas de las políticas de economía social municipales, son de carácter individual. Y si bien se reconoce a las personas jurídicas vulnerables, esta constatación y según establecen los/as entrevistados/as, es realizada a partir de cada uno de sus integrantes: *“(...) para estar en el Registro de Efectores Municipal, debe ser proveniente de grupos vulnerables, tiene que estar la evaluación. Evaluación técnica del trabajador social.” (Entrevista 28, E2).*

Lo expuesto da cuenta de los intentos de mejorar la vida de aquellos “vulnerables”, a partir de excluirlos por excepción y ubicarlos en un ordenamiento jurídico y fiscal paralelo. Se trata entonces de una ambivalencia de la política estatal que para construir derechos para este sector necesita previamente excluirlo, usando a tales fines un informe de constatación de “vulnerabilidad”.

Un cooperativista, efector social, relata así los múltiples controles a los cuales se somete para recibir y permanecer en la categoría de “vulnerable”:

*“Con las visitas sociales, primero con las declaraciones, cada cooperativa debe presentar como cualquier otro un estatuto pero también presenta una declaración patrimonial, a su vez cada miembro es visitado por asistentes sociales que corroboran la declaración jurada que se presenta cuando vos inicias el trámite de inscripción, entonces en el caso de la nuestra nosotros somos cuarenta asociados, cada asociado recibió aparte de la declaración jurada del cruce de datos con que eso lo hace el ministerio de desarrollo social a través del registro de efectores sociales, se hace ese cruzamiento de datos y se corrobora con lo declarado, a su vez existe una asistente social que visita y comprueba el estado de la vivienda, si tenes vivienda, si no tenes en qué condiciones alquilas .” (Entrevista 33)*

Al mencionado control municipal, se agrega los controles que recibe del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación cuando se realiza el trámite de Efectores a nivel nacional y de Monotributo Social, y el del INAES, que *“compete incluso a todas las cooperativas en general”*.

Cabe resaltar que, actualmente, por falta de recursos, estos informes técnicos son realizados no en el territorio, sino en la propia Sección de Economía Social del Municipio: *“(...) en este momento, como no tenemos medios de traslado oficial, las entrevistas las hacemos acá, en Institucional. (...) entre las otras cosas que le faltan al área, el vehículo.” (Entrevista 28, E2).*

## **II. LA INSIGNIFICANCIA SIN DISPUTA:**

Las reconfiguraciones a partir de la nueva gestión

Para el período 2009/2011, la DESM será paulatinamente relegada en tanto área no privilegiada por la gestión, lo que puede relacionarse, por un lado, al hecho de que el Ministerio de Desarrollo Social Nacional comenzaba un trabajo territorial en Córdoba vía la creación del Centro de Referencia en la Ciudad de Córdoba, cuya actividad alcanzaría al conjunto de la Provincia de Córdoba.

Por otro, los entrevistados/as aluden a que “los contactos” municipales con la política de Economía Social nacional serán desplazados del organismo de la DES asignándoseles a referentes del espacio político de la gestión del nuevo intendente. De esta manera, progresivamente se irá vaciando a este organismo local de todo componente político. En sintonía a lo expuesto, pondrán a organizaciones sociales referentes, que adscriben a esta nueva gestión, a trabajar paralelamente en el tema, lo que será un detonante en la desactivación de la DES:

*“E3: No, porque, incluso con x, lo que pasó, lo que nos quedaba de vínculo, que era lo del Consorcio, x lo saca.*

*L: ¿Por qué lo saca?*

*E3: (Risas) Porque dentro de la Municipalidad, el área éramos nosotros, los que laburábamos ahí y hemos dejado de tener ese vínculo directo. Lo están manejando otros (...) Estaba el Instituto Movilizador y otras organizaciones que formaban parte de Consorcio, que puso Giacomino. (...) funcionarios de x pusieron organizaciones propias dentro del armado, (...) Pequeñas organizaciones, de carácter netamente político, (...) desde acá (DES) pierde el vínculo.” (Entrevista 28)*

Para 2012, iniciada la nueva gestión con Mestre, se producirá una redistribución de recursos y funciones del conjunto del Área Social del Municipio, la cual es calificada por los operadores técnicos como “amontonamiento”, “pegote” y “sin ningún criterio”: “(...) *la palabra que mejor califica es un amontonamiento, o sea, de lo que había cuando empieza la de Mestre, amontona cosas en el área social sin ningún criterio.*” (Entrevista 28, E2); “*O nombres pegotes, por amontonamiento de personal, sin objetivos ni misiones de área o de servicio para cumplir, digamos, hacia la sociedad*” (Entrevista 28, E1).

En lo que refiere a este campo temático de la política, la Economía Social, la idea fuerza que impulsa a esta gestión de gobierno (2012/2015) es la desaparición de la misma, y la incorporación del personal técnico al Área de Empleo. Ante lo expuesto, los trabajadores de la antigua Dirección que aún quedan, iniciarán una lucha gremial bajo el objetivo de sostenerla:

*“Era el proceso que nosotros veíamos, de pasar a ser una Dirección de cincuenta empleados, o más, cuando la conociste vos, a ser un área con quince, porque éramos doce o quince, no más que eso, y ahora somos menos, pero en aquél momento el proceso....Lo que veíamos nosotros era ese, hacia la desaparición. Entonces, bueno, vamos a mantener los servicios, cuáles serían y vamos a defendernos gremialmente.”<sup>207</sup> (Entrevista 28, E1)*

*“E3: No, el nombre no lo hemos perdido...”*

*E2: No se perdió por....por tenacidad de los empleados, por el amor al área y por los objetivos...” (Entrevista 28)*

Como resultado, la NES no desaparece como política, pero desciende de jerarquía, pasando de Dirección a constituir una Sección al interior de la Subdirección de Información y Enlace con las ONG, bajo la Dirección de Desarrollo Comunitario.<sup>208</sup> Al tiempo, y como veremos, irá despojándose de todas sus contradicciones y disputas, configurándose en términos de insignificancia neoliberal.

---

<sup>207</sup> El resaltado nos pertenece.

<sup>208</sup> Al interior de la Dirección de Desarrollo Comunitario, se encontraba la Subdirección de Información y Enlace con las ONG. El objetivo de esta, será “Promover el desarrollo territorial a través de la articulación y coordinación entre

**. Resistencia al avance de la insignificancia en las condiciones laborales:** Mencionamos aquí lo que podría describirse como un proceso de resistencia sostenido por los integrantes de la Dirección de Economía Social, cuando su accionar tensionó con los planes del entrante gobierno municipal. El equipo técnico relata aquel escenario de la siguiente manera:

*E1: Igual, hasta que llegamos a ese punto de reclamo gremial fuerte, que fue hacer una presentación, ahí, al Subsecretario...Llegamos a un desmantelamiento grande. (...) se van empleados, nos quitan funciones, el lugar de espacio físico donde funcionábamos. (...) Medio año que estuvimos en un depósito, en un depósito, donde no teníamos ni los útiles, ni los escritorios. No había nada.*

*E2: Ni las computadoras...*

*E1: Era llegar, estar sentados, esperar a que pasaran las ocho horas, no, las siete horas, e irse. No había nada. Llegado a ese punto se hace el reclamo.*

*E2: Ah, en la organización de los empleados, de los compañeros, donde decidimos tener el primer delegado gremial...*

*E1: Ahí cuando decidimos...*

*E2: Claro, empezamos a pedir apoyo al gremio y el gremio primero nos deriva con un delegado del área de Cultura, que viene y nos trata de organizar y abriendo el camino, trabajando esto de la necesidad de un delegado. Hasta que, por fin, llegamos a la elección. Y en base a un delegado, más que había un jefe, empezamos a armar qué hacer. Porque ya no daba más que hacer en ese depósito. (...)*

*E1: Se plantea principalmente, falta de funciones y tareas.*

*E2: El desmantelamiento de las áreas. (...) Digamos, siempre nuestra demanda fue en base a la necesidad y a la defensa del trabajo. Del trabajo como servicio para la Economía Social. Desde ahí.” (Entrevista 28)*

Por entonces, el reclamo gremial efectuado poseía dos componentes: uno, calificado como “más político”, referirá a la demanda que la Secretaría de Desarrollo Social no sea anexada a la de Gobierno y Deportes; y el otro, aludía a los reclamos puntuales del Área de Economía Social, donde se veía la necesidad de reconstruir las funciones y tareas <sup>209</sup>.

---

*instituciones y organizaciones públicas y privadas fomentando el rol de ciudadano activo para la participación en Organizaciones Sociales y la promoción de la Economía Social en el incremento de la actividad económica, el trabajo decente, la promoción del desarrollo humano y mejor calidad de vida de los vecinos de la ciudad”. Esta Sub Dirección se dividía a su vez en:*

**Sección ECONOMÍA SOCIAL**, cuyo *Objetivo General:* Fomentar el desarrollo de la cultura de la Economía Social y de emprendimientos productivos viables, sustentables, generadores de ingresos mejorando así las oportunidades de trabajo, subrayando la importancia e impacto de estas iniciativas en la economía y la sociedad. El mismo se llevará a cabo rescatando prácticas locales-comunitarias, con sus procesos y valores solidarios y cooperativos.

*Componentes de Intervención:*

**DESARROLLO DE EMPRENDEDORES SOLIDARIOS:** Fomento del trabajo autogestionado. Otorgar visibilidad de su impacto en la economía y la sociedad.

**FORTALECIMIENTO DEL EMPRENDIMIENTO:** Promoción, evaluación, monitoreo. Herramientas de gestión. Incremento del valor agregado.

**CONFORMACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE REDES:** Articulación de relaciones entre emprendedores, Estado, organizaciones. Fomento de economías de escala. Promoción de una comunidad local más participativa.

*Servicios:* Asistencia Técnica, Ciclo de Capacitación EMPRENDE, Registro Municipal de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, Apoyo a la comercialización, Ferias de promoción de emprendedores, Coordinación administrativa, reglamentaria y legal, Revista ECOS.

**Sección ARTICULACIÓN CON ON, con Objetivo General:** Promover la participación de las organizaciones sociales para el desarrollo de redes comunitarias. *Servicios:* Atención, asistencia técnica y capacitación a organizaciones de la sociedad civil, grupos organizados de vecinos que lleven adelante actividades sociales de toda índole, bien sea en forma individual o comunidades organizadas, a fin de optimizar el servicio que prestan.” Para el año 2015, subirá nuevamente a Subdirección. En: <https://gobiernoabierto.cordoba.gov.ar/funcionarios/oficina/subdireccion-de-economia-social/81>

<sup>209</sup> En palabras de los entrevistados:

*“Porque seguimos entendiendo, en algunos momentos más que otros, que si nosotros no hacemos visible nuestro trabajo, desaparecemos, porque no hay un interés en esta temática. Entonces, ah, y para defender nuestro trabajo ¿No?” (Entrevista 28, E3)*

*“En vez de plantear las cuestiones desde lo netamente laboral, ya empezamos a incluir actividades y tareas nuestras dentro de las cuestiones gremiales. “Necesitamos la plata para la feria esta” “Necesitamos esto para dar los cursos de capacitación”. Del otro lado sería, que no lo hicimos, si a mí no me brindan los cursos necesarios yo no lo hago. (...) Entonces la pelea gremial, a partir de ese momento, fue la pelea por los recursos por construir las funciones y las tareas.” (Entrevista 28, E1)*

**. Funcionariado volátil e inexperto:** Otra de las problemáticas que señalan los/as operadores/as técnicos al momento de mantenerse como política del Municipio, es el desconocimiento que sostienen diferentes funcionarios políticos sobre la Economía Social y la existencia del área. Así refieren a este hecho:

*“E1: A mí me parece increíble, porque nosotros hemos seguido teniendo todos estos años, o sea, ¿Cuánto ha pasado? Cuatro o cinco directores y con cinco o seis subdirectores, y cada uno nuevo que viene...”*

*E2: Hay que enseñarle.*

*E3: Trae la noticia que allá no saben que esta área exista. Es increíble. Porque ha pasado una subdirectora, que tenía mucho vínculo político con el hermano del Intendente. Entonces, no me digas que no se conoce en la planta política que exista esta área. Siempre es como que no se sabe que es lo que pasa acá.*

*(...)*

*E2: Claro, incluido el último director o subdirector que dijo “Yo no los vengo a molestar...”*

*E1: “Hagan lo que quieran que yo no los molesto”. Y se fue.” (Entrevista 28)*

Asociado a esto, la intermitencia en los cargos directivos, desde la visión del equipo, hace imposible generar articulaciones con otras jurisdicciones, sean provinciales o nacionales:

*“¿Cuándo asume Mestre? ¿2011? Hasta la fecha, hemos tenido tres directores distintos y cinco subdirectores distintos. Digamos, esto es una mínima posibilidad de empezar a trabajar articulaciones con algún funcionario. El funcionario que más nos ha durado, fue de un año y un par de meses.” (Entrevista 28, E1)*

Y, a su vez, confluyen los conflictos entre los funcionarios políticos de las diferentes áreas con las que se pretende articular. En este sentido, refieren en el transcurso de la entrevista:

*“E1: Pero el límite son los enfrentamientos políticos entre funcionarios.*

*E2: Sí, las mezquindades digamos...”*

*E1: Ese es el límite, ese es el límite nuestro, digamos. Se articuló con el área de Calidad Alimentaria. Calidad Alimentaria creó un registro, por resolución, un registro de elaboradores artesanales de alimentos, para aquellos emprendedores que participaban en ferias tengan la posibilidad de facilitárseles el trámite de inspección de sus productos, y permitírseles trabajar en realidad. Esa fue toda una creación pura y exclusiva del director de Calidad Alimentaria de ese momento. Área en la que ya lleva tres cambios de*

---

*“E3: Esos eran los reclamos puntuales, y los más políticos eran que haya una secretaria específica de Desarrollo Social para políticas sociales, y no con Gobierno y otras más, porque había dos o tres, cuatro cosas que englobaba la secretaria.*

*E2: Gobierno, Deporte y Desarrollo Social.*

*E3: Le decíamos que haya una para Desarrollo Social. Y que Economía Social vuelva a ser Dirección.” (Entrevista 28)*



funcionarios, y cada vez que cambia un funcionario tenemos que sentarnos a hablar nuevamente a niveles técnicos.

E2: A ver cómo continúa la resolución...

E1: (...) Con Empleo intentamos pero las peleas con funcionarios nuestros nos coartó la posibilidad de articular cursos con ellos,... Se hizo algo a nivel técnico nuevamente. Una técnica allá dijo: Che hay tales cursos de capacitación iban a tener financiamiento envíen emprendedores. Pero esto fue a uno a otro, llamamos emprendedores y los mandamos para allá.” (Entrevista 28)

. **¿Co-construcción de políticas o “apagar incendios”?**: Como mencionamos anteriormente, la Dirección de Economía Social en su surgimiento tuvo por finalidad, entre otras, la de canalizar un conjunto de demandas conflictivas de las cooperativas de trabajo. A diferencia de esto, inaugurada la Sección de Economía Social, todas aquellas organizaciones, entre ellas las cooperativas de trabajo y movimientos que trabajan con nociones tales como economía popular, con proyectos autogestivos y asociativos, serán derivadas de modo directo a Mesas de Trabajo con el que para aquél entonces era Subsecretario de Desarrollo Social.<sup>210</sup>

“Sí, nos cuesta más cuando vos generas las mesas de consenso de trabajo, la mesa que yo organizo hablamos de todos los temas, no sólo hablamos de los temas sociales, o los de asistencia directa. Hablamos: “Mira, en el barrio nuestro está todo bien, nos hace falta estos bolsones pero no tenemos luz en toda la avenida”. Entonces, vos acordate que yo llego siempre con organizaciones cuando están haciendo un corte acá en la Municipalidad, esos son los que me envían, los que yo atiendo. (...) Apagar incendios....y, si esa sería la palabra. Yo llego a tener los Carreros en función de...Los Carreros lo tenían en Ambiente, porque había una política, teóricamente, de trabajar con plantas recicladas, con los basurales. No laboraba nadie. Y hay un corte y no quieren hablar con ellos y ellos van a hablar. ¿Y con quién van a hablar...? Bueno, y eso genera una mesa y los tengo todos conmigo.” (Entrevista 4)

“(...) yo tengo mesas de trabajo con muchísimas organizaciones, hay algunas organizaciones que son netamente de izquierda, organizaciones que son de, de...como el MTR, Montoneros, Dario Santillán. Yo tengo con ellos tengo armado una mesa de trabajo, no sólo de la asistencia directa por lo que llegan sino también de algunas políticas públicas, como puede ser... o atención en el tema de alumbrado o...” (Entrevista 4)

En cuanto a los integrantes del equipo técnico de la flamante Sección de Economía Social, entienden que parte de su trabajo es establecer articulaciones y redes con otras organizaciones de este campo de políticas en la Ciudad de Córdoba <sup>211</sup>. Sin embargo, los decisores políticos evitarían este tipo de construcción, dando sólo aprobación al desarrollo de ferias y capacitación en emprendimientos:

“Igual, lo más difícil de esto es sensibilizar al funcionario, digamos, de la necesidad de participar en estas redes, como un proceso que forma parte de la Economía Social. En general, la mirada sobre estas redes es muy política, están muy politizadas, digamos. ¿A qué voy? La mayoría, parte de los subdirectores que hemos tenido, dos o tres, han dicho: “No, esos son agrupaciones, una red K”. (Entrevista 28, E1)

<sup>210</sup> En ese momento, la Subsecretaría es la más alta jerarquía en Desarrollo Social, pues no se encuentra nombrado Secretario.

<sup>211</sup> “Hablado de los servicios que presta el área, digamos, o la actividad del área, entra casi con forcé al funcionario, digamos, la parte de articulación y la conformación de redes. Nosotros insistimos y lo ponemos siempre en las metas y en los objetivos presupuestarios, siempre puesto. Pero el funcionario, hoy, la actividad del área, se reduce, si fuera por ellos, a Feria y Capacitación. No ven, o ha costado mucho, que incluyan otro servicio que podamos prestar.” (E1. Entrevista 28)

No obstante, se encuentran trabajando en estos momentos en la construcción de una red denominada ECOS, la cual incluye a técnicos y microemprendedores.<sup>212</sup>

**. Emprendedurismo, una noción sin disputa:** En cuanto tensiones, la noción de emprendedor ya no disputa con la de trabajador de la economía social. Al describir el modo en que se trabaja, se expresa:

*“(...) primero, un reconocimiento de territorio, generalmente están con alguna organización, incluidos en alguna organización o se han llegado a un CPC y han mostrado que son emprendedores. Bueno, se los trabaja, primero se generan capacitaciones en los CPC o en algún Centro Vecinal se genera una capacitación de cómo ser un buen emprendedor, de los requisitos, de las vivencias, cómo presentar un producto... Y luego, eso culmina realizando, generando ferias en distintos lugares muy buenos de la ciudad, donde ellos pueden comercializar sus productos” (Entrevista 4)*

La noción de emprendedurismo y el tipo de trabajo que este supone, posibilita una asociación a la lógica política de resultados, de cuantificar las prestaciones, de identificar a los “clientes”. Asemejándose, asimismo, a lo asistencial, que alude a “la atención directa de los problemas”, “del colchón”, “del módulo alimentario” y “el par de anteojos”, en fin, el “papa Noel de cualquier gobierno”.

*“(...) de todas las áreas, salimos con todo. Y a buscar clientes (Risas) valga la forma, pero sí salir a buscar vecinos, en cada barrio siempre tenes emprendedores que existen, la ciudad es muy rica en eso, ¿No? Entonces salimos a darle otra impronta al tema, a capacitar, generar empleo, y la última feria fue de 200 emprendedores, una feria hermosa, acá...” (Entrevista 4)*

El problema para el Estado Municipal comienza con el “dar cuenta de los problemas estructurales”, esto es, concebir las políticas en el marco de una noción y una estrategia de desarrollo. Resulta entonces que la elección por el emprendedurismo es la única vía de trabajo posible ante la ausencia de presupuesto. Así relatan dichos aspectos el equipo técnico de la Sección de Economía Social:

*“Se plantea qué hacemos claramente, sabiendo que no había presupuesto, y que cosas claras ofrecemos para orientar a esta gente. (...) Y fue tomando más identidad, dando, a lo que hoy es Economía Social. Básicamente, se queda con los emprendedores pequeños y barriales, digamos, y emprendedores no asociados necesariamente, no cooperativizados por lo menos.” (E1. Entrevista 28)*

*“(...) básicamente, con esos emprendedores...” (Entrevista 28, E2)*

---

<sup>212</sup> *“Una de las cosas que no dijimos, de los enfoques que tratamos de hacer y que siempre está lleno de tensiones con las funciones acá, es un trabajo de formar parte, de conformar una red, digamos, de organizaciones, la Red Ecos. Que, bueno, está bueno como idea. Después, cuesta, incluso con las organizaciones que estamos cuesta hacerla funcionar. Pero, bueno, esa es una idea, de por qué la hacemos. Porque la consideramos que es una parte importante: trabajar en red”. (Entrevista 28, E1)*

*Empezó siendo, básicamente, de técnicos, que fue también una pregunta al interior del grupo que se reunía. ¿Qué somos? ¿Somos técnicos de organizaciones? ¿Vamos a abrir la invitación? Entonces, en un momento se plantea eso. Sí, la mayoría técnicos de distintas organizaciones o de áreas estatales relacionadas a la Economía Social y lo que se plantea es el modo de a quién invitaríamos y como se haría para ampliar la red, y que realmente este la mirada del emprendedor. (E2: Entrevista 28, E2)*

De esta manera, las actividades del Área se concentrarán en la realización de Ferias de Emprendedores, buscando visibilidad en el centro urbano, y en la Capacitación en Gestión de Emprendimientos.

Por otro lado, desde el Centro de Referencia Regional establecido en la Ciudad de Córdoba, alegan la imposibilidad de trabajar con la Sección del Municipio, debido a esta concepción de microemprendimiento a partir de la cual trabajan y de la “criminalización” que rige en nuestra provincia de los emprendimientos asociativos y de economía popular. En este sentido, y en relación al Municipio, expresan:

*“Acá están abiertas las puertas para todos los que quieran venir a trabajar (...) es una consigna de Alicia Kirchner, con todos, a trabajar con todos. Ahora, muchas veces nos encontramos con que, hoy: ¿Cuál es la situación del área, de la Dirección de Economía Social de la Municipalidad? ¿En qué situación está? ¿Tiene recursos, tiene proyectos, tiene políticas? ¿Les interesa promover mercados populares? (...) Traigan sus propuestas, y nosotros vemos cómo aportamos. Porque ahí hay una cuestión de corresponsabilidad en los tres niveles del Estado; la cuestión es cuál es la política de Economía Social que tiene el municipio, porque nosotros no podemos ir a inventar una política de Economía Social que por ahí no está interesado...digo, por ahí, con sus ferias, ferias barriales, con las cuatro, cinco que tiene, para ellos está resuelta la cosa. (...) hoy, cuál es la Economía Social en Córdoba está criminalizada, si hay persecución a los emprendedores, a los artesanos, que salgan a vender sus productos, si en vez de generar la herramienta para que un emprendedor que está produciendo pan, o algún tipo de alimento, pueda certificar en bromatología, pueda cumplir con los regímenes y hay una única cuestión que es la única política es la de clausura, de inspección administrativa...bueno, ahí no estamos hablando de Economía Social, ahí de lo que estamos hablando es de un municipio cuyo proyecto político no le interesa fortalecer esas líneas de trabajo. (...) Hoy, lo que nosotros vemos en Córdoba, básicamente, la ausencia de propuestas vinculadas a la economía social, o sea, a ver... cómo se organizan las cooperativas de carteros, cómo pone la Municipalidad recursos, cómo aporta con nosotros, qué hacer con todo este trabajo informal: Córdoba tiene uno de los mayores niveles de desocupación de trabajo informal del país...” (Entrevista 27)*

**. Lo asociativo como precarización laboral:** De la antigua Dirección, la única actividad que subsiste en la actual Sección es la de facilitar las contrataciones directas vía el Registro de Efectores Municipal con las cooperativas: *“(...) recibir los papeles, verificar que se cumplieran los requisitos para vehiculizar la contratación directa de las cooperativas.” (Entrevista 28, E1).*

Si en un primer impulso, las cooperativas fueron pensadas como parte de salvaguardar puestos de trabajo, actualmente la modalidad que parece prevalecer es la de abaratar los costos por los servicios que debe contratar el Municipio. Esto es, las mismas serían una herramienta de precarización laboral al momento de prestar servicios municipales varios:

*“La Municipalidad sigue contratando cooperativas para lo que es desmalezamiento, recolección de residuos, tratamiento de residuos. No relacionadas con Economía Social, pero siguen contratando y aprovechan la herramienta que tenemos nosotros, que es de contratación, que es Registro de Efectores, para viabilizar esas contrataciones. Sí, siguen habiendo cooperativas, no cooperativas de trabajo. (...) se conforman para prestar el servicio de la Municipalidad.” (Entrevista 28, E1)*

*“O vienen con la claridad de que van a trabajar en tal o cual proyecto. O con Espacios Verdes o Limpieza, ¿Me entendés? Entonces vienen con eso, solicitando que como van a trabajar de manera directa con el Estado Municipal, necesitan estar en el Registro de Efectores municipales. Que es el que los exime de pago de los tributos municipales por dos años. (...)El Ejecutivo tiene incorporado la idea de Economía*

*Social, no sé, creo que no. Ha sido contratar cooperativas y cuando contratan no lo hacen de valorar el trabajo, de valorar la democratización o la empresa social. Me parece que ha sido solamente por una cuestión de costo. (Entrevista 28, E2)*

De esta manera, el conjunto de ordenamientos creados para fomentar experiencias autogestivas, asociativas y solidarias, serían hoy utilizados a fines de precarizar la mano de obra que presta servicios al y desde el Municipio.

**. Ausencia de recursos:** Es clave, la ausencia de recursos para el presupuesto es una cuestión esencialmente problemática y, en parte, explica la noción de emprendedurismo con la que optan por trabajar. Aquí, los operadores técnicos han elegido como estrategia el hecho de utilizar los propios recursos (computadoras, autos, máquina de fotos), aún cuando desde el gremio desaconsejan tal medida. Parten de suponer que si no demuestran resultados, el Poder Ejecutivo da por hecho que no funcionan, lo que terminaría por justificar su desaparición.

*"(...) pero sí, el amor al área. En general, lo que tiene el equipo este es eso. Porque hemos puesto recursos nuestros, acá, en un momento, había dos computadoras que eran mías. Bueno, ella está con su computadora, la Ceci. La Coti trae su computadora. Los recursos los hemos puesto nosotros. Para el catalogo que se hizo de emprendedores, ella puso la cámara de fotos. Para hacer las visitas territoriales pusimos el vehículo un montón de veces." (Entrevista 28, E3)*

## C. Tercer Apartado MUNICIPIO DE VILLA MARIA: ¿POLITICA DE NES?

### LA AUSENCIA DE UNA PERSPECTIVA DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS

La Coordinación de Economía Social y Solidaria del Municipio de Villa María comenzará sus funciones aproximadamente en el año 2004, a modo de encauzar la implementación del Plan Manos a la Obra:

*"(...) fines de 2003, principio de 2004. Cuando el gobierno nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación lanzo el programa "Manos a la Obra", que estaba destinado a las personas que estaban desocupadas...(...) no hay que olvidarse de eso ¿No? para que no nos vuelva a pasar, pero era impresionante las personas que con desesperación se acercaban a buscar algo de, la posibilidad de aumentar sus ingresos, de trabajar en algo porque estaban desocupadas y yo pude ver, tuve la suerte de verlos cuando llegaban, estaban desocupados." (Entrevista 32)*

Un aspecto diferenciador del modo en que fue implementado en otras localidades, se destaca el seguimiento posterior que se hacía de los microemprendimientos que se comenzaban:

*"(...) lo que nosotros nos diferenciábamos era el seguimiento que le hacíamos, un seguimiento muy de estar apoyándolos todo el tiempo, a la familia, a los emprendedores, a los que recibían este programa y recibían el financiamiento del manos a la obra." (Entrevista 32)*

Y como acciones relevantes, mencionan la puesta en marcha de 22 cooperativas, algunas de las cuales prestan servicios a la Municipalidad; además, el trabajo de capacitación llevado adelante con la Ventanilla del Emprendedor y las ferias que organizan. Asimismo, sostienen que las demandas actuales son más técnicas y puntuales que a los inicios de la Coordinación.

Desde su lugar, la Coordinadora refiere a que la dificultad de trabajo con las experiencias constituidas es producto de las relaciones interpersonales entre los asociados. Y es aquí, que la Coordinación cumpliría una función de juez sobre las mismas, de carácter paternalista:

*"(...) si, a veces pensamos como que bueno si se pelean que se arreglen, y no, la verdad que el Estado en este tipo de cooperativa y de iniciativa tiene una función muy fuerte, pero no impuesta por el propio Estado, porque sería para nosotros bueno, mucho más cómodo o mucho más fácil decir "que se arreglen, o que se vayan" y no, la función del Estado y vista por ellos mismos tiene que ver con esto de una figura muy fuerte, con una presencia muy fuerte dentro de estas organizaciones por lo tanto es importante, ellos demandan mucho la intervención nuestras, que estemos, que resolvamos, que seamos como el juez digamos el juez, digamos, entonces esto es lo que más nos están demandando." (Entrevista 32)*

A su vez, distingue la población que trabaja entre microemprendedores y cooperativistas. Es justamente en asociación a estos últimos la referencia del párrafo anterior, que alude a sentidos de política estatal normalizadora. Esta idea se refuerza al momento de caracterizar a la población con la cual se trabaja en relación a cuestiones de falta de cultura del trabajo, cumplimiento y responsabilidad:

*“(...) son personas que pertenecer al sistema informal de trabajo, que realizan changas, que ven la necesidad de comenzar a trabajar en el sistema formal, por beneficio no solamente de los ingresos sino por la estabilidad, por los aportes y la obra social (...) son personas que tienen nivel de instrucción muy bajo y que no tiene una cultura de trabajo muy fuerte por lo tanto tienen que hacer todo un aprendizaje y por ahí después del tiempo que yo estoy trabajando en cuanto a las cooperativas en sí, no a los emprendedores que ya tienen su emprendimiento de hace mucho años es otro perfil, digo, las personas que nosotros tratamos de responder a la necesidad, digo, esto de son personas que han fracasado en sus experiencias laborales anteriores y no han podido formar parte del sistema formal por diversos motivos ¿no? en cuanto a lo que es el cumplimiento, la responsabilidad y demás..” (Entrevista 32)*

Por último, mencionan las actividades que realizan en colaboración con la Ventanilla del Emprendedor, un programa de extensión de la Universidad Nacional de Villa María que surge en 2004. La misma, trabaja con la idea del micro emprendimiento en asistencia técnica y capacitación:

*“La idea de ventanilla en esencia es ser una consulta para aquellos emprendedores que tienen una buena idea y que necesitan ayuda y que no puede pagar una consultoría privada. (...) porque sería un problema si trabajáramos con otro tipo de emprendimiento porque estaríamos compitiendo con nuestros propios egresados, las carreras de ciencias económicas, fundamentalmente contador y administrador. (...) vos los ayudas a ordenarse en cuestiones tan básicas, como armar bien una planilla de cálculo, por ejemplo. Y controlar no mezclar la plata tuya con la plata del negocio, por ejemplo ¿Si? (Entrevista 30)*

Ahora bien, desde la Ventanilla del Emprendedor, por su parte, sostienen que no mantienen desde hace aproximadamente un año y medio relación alguna con la Municipalidad, alegando una imposibilidad de trabajar, al estar sus diferentes áreas en conflicto entre sí, “peleadas”. Esto, al decir del entrevistado, haría dificultoso emprender algún tipo de trabajo.

Vemos pues, como al interior del gobierno local de Villa María, no se encuentran registros de un lenguaje de derechos. Si en cambio, pueden inferirse las articulaciones establecidas entre los núcleos de significaciones de la normalización e insignificancia.

## **CAPÍTULO V**

## CAPÍTULO V

### DECIR Y FABRICAR ESTATAL DE RECONOCIMIENTO

#### *Mujeres sujetos de derechos y de políticas*

#### **Introducción**

No son pocos los avances efectuados en la Región de Latinoamérica y el Caribe, y en nuestro país en particular, en post del reconocimiento estatal de los derechos humanos de las mujeres, en la adopción de instrumentos internacionales, sanción de leyes nacionales, creación de mecanismos de avance y programas.

Sin embargo, subsisten actualmente importantes obstáculos y desafíos al momento de construir sociedades más igualitarias y democráticas, inclusivas de las mujeres y de la diversidad de mundos de vida que portan, atravesados por cuestiones de clase, etnias, religión, etarias. Particularmente, en Argentina, y a pesar del accionar desplegado por movimientos y organizaciones de mujeres y feministas, los avances se presentan frágiles, discontinuos, y muchas de las veces, aún contienen una profunda marca de las significaciones normalizadoras.

El presente Capítulo, se organiza en tres apartados. El primero, delinea el decir y fabricar estatal en este campo de política pública, acompañando dicho recorrido con un conjunto de cifras que posibilitan dar cuenta del alcance de las inequidades que aún persisten. Un Segundo Apartado, caracteriza estas desigualdades en la Provincia de Córdoba, ingresa en la experiencia en análisis y los principales núcleos de significación que la circulan y disputan. Por último, se caracteriza brevemente la lógica que adquiere esta política en la ciudad de Villa María.



## A. Primer Apartado

### ARQUITECTURA ESTATAL Y RECONOCIMIENTO DE DERECHOS

#### EL SELECTIVO PROCESO EN EL AVANCE DE DERECHOS DE LAS MUJERES

En el campo del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, es dable resaltar que en el año 1993, Argentina se constituye en uno de los primeros países de la Región y el mundo en sancionar la Ley de Cupo Femenino (Ley 24.012). Al tiempo, con la Reforma Constitucional del '94, incorporará de modo expreso la CEDAW, sancionando además el principio de igualdad real entre mujeres y hombres en el acceso a cargos electivos y partidarios, otorgando facultad al Congreso Nacional de promover medidas de acción positiva a modo de garantizar la efectividad de derechos.<sup>213</sup>

No obstante, y a pesar de la existencia de tempranas regulaciones en este campo, reciente estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017) sostiene que “(...) *la representación política de las mujeres en Argentina ha encontrado un techo que parece difícil de superar sin producir nuevas reformas paritarias.*” (p 5). Esto, al constatar que la evolución en la participación de las mujeres en el Congreso Nacional se ha estancado desde 2009, manteniéndose en los límites de cupo establecidos por la ley. El debate aquí alude actualmente a la necesidad de efectuar una transición del sistema de cuotas electorales al de paridad.

Por su parte, las cuotas establecidas en el Poder Legislativo no han traccionado sustantivas transformaciones en el Poder Judicial ni en el Ejecutivo. Según los datos que analiza el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL), en cuanto al primero, a modo de ejemplo, en la Corte Suprema de Justicia las mujeres contaron en 2014 con una representación del 28,6%. En lo que refiere al Ejecutivo, y teniendo en cuenta que aproximadamente el 50 % de la fuerza laboral del mismo son trabajadoras, para 2014 las mujeres representaban el 19% de los Ministerios. No obstante, cabe resaltar que Argentina se encuentra entre los países de América Latina en los cuales más de una vez la presidente ha sido mujer. Para 2016, de 22 carteras Ministeriales solo 3 tenían a una mujer como titular; y de 85 Secretarías, solo 12.

Asimismo, la incorporación de las mujeres en las instancias de gobierno locales persiste en nuestro país como importante desafío. Massolo (2005) expresa las siguientes cifras de América Latina, con información recabada de 16 países: en un total de 15.828 municipios, las mujeres sólo representan 5,3% de ese total. Especialmente en Argentina, en 1999 sobre un total de 2.130 municipios, solo el 6,4% eran intendentas. Y si bien no se cuenta con registros actuales en este tema a nivel país, la situación parecería haberse modificado. Para 2013 esta cifra ascendía a 10,9%. Según últimos estudios de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a 2016 no se cuenta con datos pero la situación parece persistir. En la Provincia de Buenos Aires, lo que dan cuenta es que sobre 135 Municipios, solo 4 eran liderados por Intendentas.

Por su parte, la segregación de las mujeres en los puestos de poder alcanza diversos ámbitos, como indica el sindical. Así, si bien Argentina cuenta con la Ley 25.674 de cupo sindical femenino

---

<sup>213</sup> Art. 37 y 75 inc. 23 de la Constitución Nacional.

(2002),<sup>214</sup> es significativo el dato que representa que apenas el 5% de los sindicatos nacionales cuentan con mujeres en sus comisiones directivas (ELA, 2010).

En lo que refiere a otra de las esferas de reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, tal la económica, datos de la Organización Internacional del Trabajo (2014) dan cuenta del peso que tiene el mercado laboral en términos de consolidar la autonomía económica de las personas y combatir la desigualdad, al ser los sueldos y salarios la principal fuente de ingreso, en un orden del 54% del volumen total de los ingresos personales.

En este sentido, cabe destacar la participación diferencial menor que poseen aún hoy las mujeres en el ámbito laboral, a pesar de la importancia en términos numéricos y el acceso de las mismas a la educación superior.<sup>215</sup> Al respecto, un tema preocupante actualmente en Argentina es la caída (ya no estancamiento) de esta tasa de participación.<sup>216</sup> A la vez, es en las mujeres donde se registran las mayores tasas de desempleo, siendo en 2014 de 8,5% para las mujeres y 5,6% para los varones (MTySS, 2014). Esta brecha parece ir en ascenso, ya que en 2016 si bien el desempleo promedio es de 9,3% por ciento, a las mujeres las abarca en un 10,5 %, cifra que se ve agravada en las mujeres jóvenes, donde el desempleo escala a 22,3%, en comparación al 16,6% de los varones (Indec, 2016).

A las señaladas diferencias, se suma además las desiguales posiciones y condiciones de las mujeres empleadas en el mercado de trabajo. Un estudio de ELA (2011) toma datos de las Cámaras Empresariales registradas en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, relevando sólo 4 mujeres en un total de 134 puestos decisorios (3%).<sup>217</sup> El mismo estudio además, menciona que según una investigación de la Fundación de Investigaciones Latinoamericanas (FIEL, 2007), el 38% de las empresas argentinas no poseen ejecutivas mujeres y, en los casos que declaran tenerlas, solo representan el 20% de los puestos de este tipo. Arriban como conclusión, que las mujeres argentinas solo ocuparían el 4,4 % de los puestos directivos de primera línea.<sup>218</sup>

A esta fuerte segregación vertical, se añade la segregación horizontal, por la que las mujeres se encuentran concentradas en las ramas de actividad menos remuneradas y calificadas, y en donde muchas de las veces, el trabajo de éstas supone una extensión en la esfera pública de las tradicionales actividades de cuidado asignadas. Las mujeres se concentran en nuestro país en los sectores de comercio y de servicios y tareas de cuidado; mientras que los varones en la industria y el transporte. La brecha en el ingreso sigue siendo un pendiente, que en el empleo no registrado en 2013 alcanzaba el 39,4% y en el registrado el 23,9%.

---

<sup>214</sup> Esto, siguiendo las recomendaciones de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995). La misma se establece que cada unidad de negociación colectiva deberá contar con una cantidad de mujeres proporcional al total de trabajadoras de la rama y que los cargos electivos de los sindicatos reflejen una presencia proporcional de mujeres.

<sup>215</sup> Según informe anual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre educación, la mayor parte de graduados por primera vez en Argentina en el nivel de educación superior son mujeres: el 62 % de quienes obtuvieron un diploma en 2013, un 58 % de quienes se sacaron un master y el 56 % de los doctorados.

<sup>216</sup> En 1992, 54% de las argentinas entre 25 a 54 años formaba parte de la fuerza laboral. En la década siguiente el porcentaje subió: de 54% saltó a 67% en 2002. Pero en la siguiente década el aumento fue de apenas un punto (68%, en 2012). Los datos de los últimos tres años marcan que de la desaceleración se pasó al estancamiento y de ahí a la caída: la participación laboral de la mujer fue del 67% en 2015 (Leandro Gasparini y Mariana Marchionni, 2015).

<sup>217</sup> La presencia de mujeres aumenta levemente en las comisiones directivas (6%).

<sup>218</sup> La mayor participación de mujeres en este tipo de posiciones se da en empresas de menor tamaño de facturación, rango intermedio de empleo y en las pertenecientes al rubro servicios y comercios (ELA, 2009).

Por su parte, el trabajo no remunerado, que no aparece contabilizado en las cuentas del PBI en Argentina, supone en el ámbito nacional urbano para los varones una tasa de participación del 57,9 %, con un tiempo promedio de 3,4 horas, mientras que para las mujeres llegaría casi al doble, esto es un 88,9% y un 6,4, respectivamente<sup>219</sup> (Indec, 2013).

Entendemos entonces, que el núcleo de estas desigualdades sigue siendo la división sexual del trabajo, la cual supone la persistencia del mandato impuesto a las mujeres de reproducción de la comunidad política imaginada, cuya efectividad se sostiene con base a la “(...) *manipulación más perversa y la violencia más sutil que el capitalismo ha perpetrado nunca contra cualquier segmento de la clase obrera*” (Federici, 2012). Es en esta manipulación, que el trabajo doméstico se ha impuesto a las mujeres, transformándolo además en un atributo natural de su personalidad femenina, una necesidad interna, natural.

Es esta injusta distribución de las horas de trabajo (remunerado y no remunerado) lo que, en parte, permite comprender la sub-representación de las mujeres argentinas en el mercado de trabajo, que alcanza en 2014 el 41,7%, en contraposición del 71,9% de los varones. En este punto, el conjunto de medidas de conciliación trabajo-familia, entre ellas la puesta en marcha de adecuados sistemas de cuidados a niños/as y adultos/as mayores sigue siendo un desafío en nuestras sociedades.<sup>220</sup>

Otro aspecto crítico en el reconocimiento de los derechos económicos de las mujeres alude a la feminización de la pobreza. Los datos a 2016 dan cuenta que un 29% de las latinoamericanas carecen de cualquier tipo de ingreso propio. En nuestro país, los últimos datos que se registran sobre las mujeres argentinas, refieren a 2012 con un 22,8% en contraposición al 9,7% de varones en esta condición (CEPAL, 2016).

Y si bien en América Latina hubo una activa política de reducción de la pobreza a través de los nuevos ingresos que percibían los hogares en el marco de los gobiernos progresistas, es dable resaltar que este proceso no ha alcanzado a las mujeres, quienes por el contrario han registrado entre 2002 y 2014 un aumento en sus índices de pobreza e indigencia, en 11 puntos y 12, respectivamente. De modo paradójico, en los países que más se redujo el porcentaje de pobreza por ingresos en los últimos años, son aquellos que han incrementado el índice de femineidad de los hogares pobres (Argentina, Chile y Uruguay)<sup>221</sup>. Esto es, en 2014 había menos hogares pobres en el país, pero los aún existentes, se encontraban concentrados y amplificadas en las mujeres (CEPAL, 2016).

En (nuestra sociedad) Argentina, un esfuerzo en este sentido de las transferencias de ingresos lo constituyó la Asignación Universal por Hijo, acción que se ampliaría además a una Asignación por

---

<sup>219</sup> El trabajo doméstico no remunerado implica las tareas relacionadas con los quehaceres domésticos, el apoyo escolar y al cuidado de personas. Las tasas de participación refieren a la población total y los tiempos promedio, a la población participante.

<sup>220</sup> Esto a pesar de avances registrados, tal la sanción de la Ley Nacional 26.233, de Promoción de Centros de Desarrollo Infantil (2007) Remitimos a Pautassi, 2016.

<sup>221</sup> Por el contrario, en países con altos niveles de pobreza y cuyas cifras no se redujeron sustantivamente o aumentaron (Guatemala, Honduras y México, entre otros), no se ven fuertes variaciones de la concentración de mujeres en hogares pobres y este índice es de los más bajos de la región.

Embarazo para Protección Social (ANSES, 2011)<sup>222</sup>. Cabe sin embargo referenciar, las críticas que se efectúan a este programa desde una perspectiva feminista, donde señalan su fuerte mirada maternalista, donde las mujeres/madres se constituyen en las principales agentes de canalización de la percepción y del cumplimiento de su contrapartida, de la cual son responsables. Lo mencionado, reforzaría la división sexual del trabajo y, por ende, contribuiría en la reproducción de las desigualdades existentes.

Por otro lado, como políticas de reconocimiento de las mujeres en términos de sujetos de derechos económicos, resalta la puesta en marcha desde el ANSES de las moratorias previsionales que fueron implementadas en 2005 (Ley Nacional 25.994 y Decreto 1454/5) y 2014 (Ley Nacional 26.970). Se trata del Plan de Inclusión Previsional con Prestación de Jubilación Anticipada conocido como “Jubilación de Ama de Casa”, que benefició a trabajadoras informales, trabajadoras domésticas y trabajadoras no registradas en general, impactando en la participación en la economía por parte de las mujeres destinatarias. A modo de ejemplo, y como resultado de la primera de estas moratorias (2005), datos oficiales de ANSES señalan que de las más de 2,5 millones de jubilaciones otorgadas por Moratoria, el 75% corresponde a beneficiarias mujeres.

Asimismo, y en relación a las políticas más significativas llevadas adelante en este campo, pueden mencionarse las desarrolladas por el Ministerio de Trabajo, en donde se registra la creación en 1998 de la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO) y la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT) de 2007, cuya finalidad fue delineada a modo de garantizar que el conjunto de programas del Ministerio incorporen la perspectiva de género. Además, se crea la Asesoría de Género y Diversidad Sexual (2009), bajo el objetivo de incorporar, puntualmente, mujeres en situación de violencia de género, trabajadoras sexuales y el colectivo de Diversidad Sexual.

Sin embargo, y según el trabajo investigativo publicado en 2014 por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR) y el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata, la existencia de estos organismos encargados de transversalizar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas de trabajo y empleo no implicó que su principal Ministerio las incorpore de manera específica. Aún así, es relevante reseñar, el avance que supuso en este marco de segregación ocupacional, la sanción de la Ley Nacional 26.844 (2013) de trabajadores/as de casas particulares. No obstante la sanción de la misma, los índices de informalidad en el sector todavía se encuentran por sobre el promedio general de los asalariados. En relación a los ingresos, se estiman que son del 50% o inferiores al promedio del conjunto de personas ocupadas (OIT, 2016).

Mismo estudio investigativo, señala el hecho que las mujeres han sido las principales destinatarias del conjunto de políticas sociales que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Social. Así, las políticas de Economía Social poseen como principales beneficiarias a las mujeres. Para 2014, desde el inicio del programa, se entregaban 272.867 microcréditos para proyectos productivos y de servicios (CONAMI, 2014), de los cuales 72% fueron para mujeres y, actualmente, hay 100.105 emprendedores/as activos/as en la cartera, de los/las cuales 70% son mujeres (70.512). Además, en

---

<sup>222</sup> Destinada a mujeres desocupadas, al igual que su grupo familiar (cónyuge o conviviente), o se desempeñan en la economía informal y perciben una suma de dinero igual o inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil.

2014 se ponía en marcha por primera vez un programa de Economía Social específico para mujeres: “Ellas Hacen” (Res. 2.176/2013).

En consonancia a lo expuesto, Echavarrí, Moreira y La Serna (2011) interpretan que el conjunto de políticas estatales de Nueva Economía Social analizadas desde un enfoque de género:

*“(...) posibilitaría el ingreso de las mujeres al mundo productivo, muchas de las veces en condiciones de precariedad y en actividades que se constituyen en meras extensiones de las actividades reproductivas, promoviendo además situaciones por las que se hace del hogar el lugar de trabajo...”* (p 184)

Los/as mencionados autores/as refieren así, cómo estas diversas situaciones planteadas llevan a evocar más bien la puesta en marcha de formas de producción pre capitalistas, aquellas que tienen que ver con el trabajo a domicilio y que (lo cual) daba participación en la actividad productiva a la mujer como agregado a sus mandatos de domesticidad y cuidado (domésticos).

## EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS

### **Ley Nacional 26.845**

Acerca de otro de los ámbitos de reconocimiento de derechos, rescatamos aquel que posiciona a las mujeres como sujetos de derecho a su propio cuerpo, comprendiendo los derechos sexuales y reproductivos, tal es el de una vida libre de violencias en los espacios públicos y privados. Esta reapropiación de las mujeres de su cuerpo no puede darse sino en un marco de disputas conflictivas, teniendo en cuenta la vital importancia que estos cuerpos suponen en términos de la reproducción del Nosotros de la comunidad imaginada.

En lo que refiere al derecho a una vida libre de violencias en espacios públicos y privados, su forma extrema de vulneración lo constituyen los femicidios o feminicidios. Datos producidos por La Casa del Encuentro a través de su Observatorio Adriana Marisel Zambrano, aluden a 277 mujeres y niñas asesinadas en el 2014 y 1.808 femicidios o feminicidios ocurridos en Argentina entre 2008 y 2014, aclarando que esta cifra corresponde sólo a las que aparece en los medios de comunicación masivos. Se trata de hechos perpetrados por hombres conocidos, del entorno propio de las mujeres, aunque vienen en aumento los casos en donde no existe un vínculo alguno. Las formas por las que se da muerte a ella aluden a armas de fuego, apuñalamientos, golpizas, asfixias, estrangulamiento o incineramiento. Por su parte, los primeros datos relevados por el Registro de Violencia Contra la Mujer, da cuenta de 50.703 registros de violencia en sus diferentes formas, entre 2013 a julio del 2015.

Segato (2016), en su libro “La guerra contra las mujeres”, sostiene que en el transcurso de las guerras, hoy consideradas convencionales, la mujer era capturada, como el territorio, siendo apropiadas, violadas e inseminadas como parte de las campañas de conquista. Sin embargo, la autora expresa que no es eso lo que está pasando ahora, donde *“(...) la tortura de las mujeres hasta la muerte es una acción de guerra de tipo distinto. Es la destrucción del enemigo en el cuerpo de la mujer. No es su conquista apropiadora sino su destrucción.”* (p. 81). Por su parte, señala la paradoja que en el caso de las violencias hacia las mujeres, *“(...) nunca ha habido tantas leyes de protección a las mujeres, nunca hubo tanta capacidad de denuncia. Leyes, políticas públicas, instituciones. Pero la violencia letal contra las mujeres en lugar de disminuir, aumenta.”* (p. 184)

Un importante avance aquí lo constituye la sanción en nuestro país de la Ley Nacional de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26.485, 2009) y su Decreto Reglamentario 1011/2010. Esta Ley Nacional, supone la puesta en marcha de un nuevo instituyente en este tema, bajo el cual, y acorde a lo establecido en la Convención Interamericana de Belem do Pará para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer, se permite reconocer un amplio conjunto de modalidades de violencias que sufren las mujeres, trascender el ámbito familiar/doméstico y proponer el concepto de protección integral.<sup>223</sup>

En cuanto a su autoridad de aplicación, se designa al Consejo Nacional de las Mujeres (CNM). Se trata de un mecanismo de adelanto creado en una primera instancia como Secretaría de la Mujer y la Familia con el retorno a la democracia. Con serias dificultades para funcionar, será reemplazado en 1985 por el Programa Nacional de Promoción de la Mujer y la Familia en el Ministerio de Salud y Acción Social, el que luego será sustituido por la Subsecretaría de la Mujer (1987), dependiente del mismo Ministerio. En 1989, y en el marco de una reforma de Estado, la misma es eliminada.

Para 1991, se instituía, bajo la dependencia del Poder Ejecutivo Nacional, el Consejo Nacional de la Mujer con la misión de dar cumplimiento a la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.<sup>224</sup> En la órbita de Presidencia de la Nación, y en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, continúa hoy en el organigrama del Ministerio de Desarrollo Social, con funciones exiguas, presupuesto insuficiente y una débil presencia en la implementación de políticas públicas <sup>225</sup> (ELA, 2011).

Una última modificación recibirá en 2010, donde por Decreto 326/2010 cambia su denominación a Consejo Nacional de las Mujeres:

*“(…) de manera de identificarlo desde una perspectiva más inclusiva contemplando la diversidad de las mujeres a las que van dirigidas las políticas públicas de equidad e igualdad de género, permitiendo potenciar los lineamientos de la Ley 26.485 en el ámbito en el que desarrollan sus relaciones interpersonales.”*

En lo que refiere a los nuevos principios de gestión que intenta la Ley 26.845, cabe mencionar su artículo 7<sup>226</sup>, que establece obligaciones a los tres poderes estatales del ámbito nacional y provincial

---

<sup>223</sup> Los diversos tipos de violencia que contempla son: física, sexual, simbólica, económica y patrimonial, psicológica, contra la libertad reproductiva y obstetricia; y determina no sólo el ámbito doméstico sino que amplía las modalidades a institucional, laboral (ámbito público y privado) y mediática.

<sup>224</sup> Integraban este Consejo representantes de diversas áreas del Poder Ejecutivo Nacional con competencia en el tema, delegadas de los Gobiernos Provinciales, del Municipio de la Capital Federal de los Poderes Legislativo y Judicial y de los diferentes Ministerios.

<sup>225</sup> Como otro de los Programa de este Consejo, se encuentra el de Fortalecimiento de las Áreas Mujer Provincial, Municipal y Organizaciones de la Sociedad Civil

<sup>226</sup> *“Los tres poderes del Estado, sean del ámbito nacional o provincial, adoptarán las medidas necesarias y ratificarán en cada una de sus actuaciones el respeto irrestricto del derecho constitucional a la igualdad entre mujeres y varones. Para el cumplimiento de los fines de la presente ley deberán garantizar los siguientes preceptos rectores: a) La eliminación de la discriminación y las desiguales relaciones de poder sobre las mujeres; b) La adopción de medidas tendientes a sensibilizar a la sociedad, promoviendo valores de igualdad y deslegitimación de la violencia contra las mujeres; c) La asistencia en forma integral y oportuna de las mujeres que padecen cualquier tipo de violencia, asegurándoles el acceso gratuito, rápido, transparente y eficaz en servicios creados a tal fin, así como promover la sanción y reeducación de quienes ejercen violencia; d) La adopción del principio de transversalidad estará presente en todas las medidas así como en la ejecución de*

al momento de adoptar las medidas necesarias tendientes a la igualdad entre mujeres y varones. Estas medidas, entre otras, deben implementarse bajo los principios de transversalidad, articulación interinstitucional y coordinación de recursos presupuestarios. Por su parte, el Decreto Reglamentario establece que la asistencia a mujeres en situación de violencia *“será articulada con todos los organismos intervinientes y evitará su revictimización”*.

Sería entonces, el Estado Nacional el que debe promover y fortalecer interinstitucionalmente en las distintas jurisdicciones la creación e implementación de servicios integrales de asistencia a las mujeres que padecen violencia y a las personas que la ejercen (Art. 10). Además, de modo expreso se establece que deben desarrollarse un conjunto de acciones prioritarias, que promuevan la articulación y coordinación entre los distintos Ministerios, Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional, jurisdicciones provinciales y municipales, universidades y organizaciones de la sociedad civil con competencia en la materia.

Como cuestión innovadora, se establecen de manera expresa las obligaciones y líneas de acción de cada uno de los siguientes organismos en este tema: Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Ministerio de Educación de la Nación; Ministerio de Salud de la Nación; Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Secretaría de Justicia, Secretaría de Seguridad y Secretaría de Derechos Humanos e Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI); Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; Ministerio de Defensa de la Nación; Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación. De esta manera, más allá de los acuerdos de trabajo intersectoriales, cada uno de estos organismos tiene fijadas por ley sus competencias y obligaciones en este tema.

El Decreto Reglamentario a su vez, dispone que a más de todas las acciones que detalla la Ley, los mencionados organismos se encuentran obligados a efectuar aquellas que se hallan establecidas en el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Cabe aclarar que este Plan, no ha sido aún implementado. También, establece que el Consejo Nacional de las Mujeres, en su carácter de autoridad de aplicación podrá conformar una Comisión Interinstitucional integrada por representantes de todas las áreas del Poder Ejecutivo citadas, la cual tendrá por función articular acciones.

En cuanto al modo en que esta ley se encuentra siendo implementada, y si bien la Ley 26.485 identifica distintas manifestaciones y ámbitos en los que se produce la violencia contra las mujeres, resalta que los esfuerzos públicos siguen concentrados en la violencia doméstica. En lo que refiere a la producción de información, ésta *“continúa siendo fraccionada, diversa y esporádica, dificultando la elaboración de un diagnóstico para tener real dimensión de la incidencia y prevalencia de las*

---

*las disposiciones normativas, articulando interinstitucionalmente y coordinando recursos presupuestarios; e) El incentivo a la cooperación y participación de la sociedad civil, comprometiendo a entidades privadas y actores públicos no estatales; f) El respeto del derecho a la confidencialidad y a la intimidad, prohibiéndose la reproducción para uso particular o difusión pública de la información relacionada con situaciones de violencia contra la mujer, sin autorización de quien la padece; g) La garantía de la existencia y disponibilidad de recursos económicos que permitan el cumplimiento de los objetivos de la presente ley; h) Todas las acciones conducentes a efectivizar los principios y derechos reconocidos por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.” Art. 7 Ley 26 485*

*distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres, considerando además las particularidades regionales.”* (Informe FEIM, 2017, p 4).

Asimismo, si bien se reconoce la existencia de programas en áreas de justicia, salud o desarrollo social, éstos se encontrarían desarticulados y superpuestos; al tiempo que se refleja un *“déficit en el abordaje integral también se ve en la falta de políticas de apoyo económico para las mujeres.”* (Informe FEIM, Op. Cit.)

En esta línea de reconocimientos de derechos de las mujeres, cabe mencionar aquí además una serie de leyes que fueron sancionadas, tales las Leyes 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas (2008); 26.791 (2012), la cual modifica el Código Penal e incorpora la figura del Femicidio y Feminicidio, así como el agravamiento de penas; 26.738, de Delitos contra la Integridad Sexual (2012) y la aprobación del Protocolo de Asistencia a Víctimas de Explotación Sexual Infantil y Trata de Personas.

Entre las disposiciones referidas al Derecho de Salud Sexual y Reproductiva de las mujeres encontramos la Ley 25.673 (2002), de creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, en el ámbito del Ministerio de Salud, y su Decreto Reglamentario (2003). También, la Ley 26.130 (2006) de Anticoncepción quirúrgica, que establece que toda persona mayor de edad tiene derecho a acceder a la realización de las prácticas denominadas “ligadura de trompas de Falopio” y “ligadura de conductos deferentes o vasectomía”.

Del mismo modo, tienen incidencia la Ley 26.529 (2009) de Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud, que regula los derechos del paciente, en cuanto a la autonomía de la voluntad, la información y la documentación clínica; y la Ley 26.743 (2012), la cual establece el derecho a la identidad de género de las personas. Asimismo, la elaboración de la Guía Técnica para la Atención Integral de los Abortos No Punibles (ANP, 2010) por parte del Ministerio de Salud de la Nación, desde la cual se pone al alcance de los profesionales de la salud los procedimientos clínicos y quirúrgicos recomendados por la Organización Mundial de la Salud para la interrupción de un embarazo, incluido el aborto con medicamentos, desde la cual se reconoce *“la soberanía del profesional tratante y de la mujer que solicita la interrupción del embarazo para tomar la decisión en interconsulta con el especialista que corresponda.”* (Página 12, 2007).

#### RESTRICTIVO MARCO DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS EN LA PROVINCIA DE CORDOBA

A continuación, destacaremos algunos puntos de interés a la investigación, construyendo así un abordaje a la política provincial para con las mujeres:

. **Avance en los derechos políticos:** La Provincia de Córdoba sancionaba tempranamente, en 1994, el principio de cuotas por la Ley Provincial 8.365/94. Posteriormente, por Ley 8.901 (2000) adoptaba, junto a otras provincias, el sistema de paridad. No obstante, la implementación de la misma presenta grandes desafíos aún para el Poder Legislativo, ya que la misma solo rige para candidaturas provinciales, por lo que, por un lado, no se estarían registrando avances en el ámbito nacional y, por otro, idéntica situación se estaría registrando en los gobiernos locales, en el marco del reconocimiento de las autonomías municipales, donde la paridad sólo regiría en localidades sin Carta Orgánica propia y comunas.



En consonancia, datos evidencian que del 30% de diputadas registradas en el año 1999, sólo ascenderá un 4% luego de la Ley de Paridad<sup>227</sup> (ELA, 2011). Por su parte, un estudio efectuado por el Consejo Provincial de las Mujeres (2016), expresa que la Legislatura Provincial estaría compuesta por un 40% de mujeres (28 sobre 70 miembros). Ahora bien, si se toma en cuenta solo las legisladoras electas como titulares, el 40% baja a un 32%. Un menor porcentaje de Concejalas (29,03 %) se registra en el Municipio de Córdoba para el período 2011 a 2015.

No se anotan datos sobre la cantidad de mujeres en los Poderes Ejecutivo y Judicial provincial. Sí para el caso del ámbito ejecutivo de la Municipalidad de Córdoba, los que dan cuenta de la exclusión que aún sufren las mujeres cordobesas en las estructuras de toma de decisiones de los gobiernos. Por ejemplo, en los puestos de Dirección de un total de 115 puestos solo el 28, el 69% son mujeres, en contraposición al 71,31% de los varones (Observatorio Urbano Córdoba, UNC, 2014).

En lo que refiere a mujeres y Gobiernos Locales de la Provincia, sobre un total de 427 municipios y comunas, 60 de ellos (el 14%) son liderados por mujeres: 24 intendentas y 36 jefas comunales (Laboratorio de Políticas Públicas, Consejo Provincial de las Mujeres, 2016). Esto, bastante lejos de la anhelada paridad. Por su parte, un estudio cuantitativo (Luetto y Pizarro, 2016) efectuado sobre 17 municipios cordobeses arroja la existencia de una fuerte segregación vertical, en donde de 213 cargos de funcionarios de máximo nivel, solo el 25,8% son ocupados por mujeres; y de 105 cargos directivos, sólo el 32,4%.

Igualmente, es fuerte la segregación horizontal existente en territorios propios de mujeres, las cuales aluden a una extensión de las tareas de cuidado en lo público: Desarrollo Social, el 71,4 % de los cargos son ocupados por mujeres; Educación con el 59,9 %; y Salud con el 58,5 %. Otro de los datos significativos que brinda la investigación, es que son las mujeres quienes se encuentran más precarizadas, ya que solo el 36,6% de las mismas se encuentran en planta permanente (Luetto y Pizarro, *ibídem*).

Los datos expuestos se constituyen en especialmente críticos, si se tiene en cuenta que son estos mismos gobiernos, provincial y locales, con estas fuertes desigualdades de género en su interior, quienes deben llevar adelante la política de avance de Derechos de las Mujeres.

**. Con más educación y menos inclusión en el mundo del trabajo:** En contraste, las mujeres de la Provincia de Córdoba poseen las más altas tasas de matrícula y las más bajas de repitencia y abandono. A su vez, el 52,8 % de las mujeres se encuentran incluidas en estudios universitarios y post universitarios, a diferencia del 46,2% de los varones. En cuanto a su tasa de alfabetismo, la provincia alcanza el 98,7 %, que es mayor a la del promedio del país (98,1%).

No obstante, aunque la tendencia marca que las mujeres están situadas más favorablemente en términos educativos con respecto a los varones, las mismas registran las peores

---

<sup>227</sup> Esto tiene explicación en el sistema electoral cordobés, de tipo segmentado, en el que una parte los miembros de la legislatura se eligen en listas de representación proporcional (cerradas y bloqueadas), con reglas de paridad de género, y otra parte en distritos uninominales, donde no rige la paridad de género.

condiciones en el mundo del trabajo. Las mujeres presentan en la Provincia de Córdoba las menores tasas de actividad y ocupación y las mayores tasas de desempleo con respecto a los varones. Los datos dan cuenta que si bien en el período que va de 2010 a 2014 las tasas de actividad y ocupación manifiestan un incremento para ambos sexos, se sostiene una notable desigualdad para las mujeres en ambos indicadores: en la tasa de ocupación femenina y masculina, la brecha es de 25,3% en desmedro de las mujeres; y en lo que refiere a la tasa de ocupación, la misma alcanza el 24,3%.

Por su parte, las tasas de desempleo se agudizan si consideramos además la edad de las mujeres. Precisamente, la tasa de desempleo de varones hasta 29 años es de 17%, mientras que para las mujeres, alcanza al 25,8 %. En el caso de edades entre 30 a 64 años, los varones presentan una tasa de desocupación de 5,4% y las mujeres de 7,8%. Otra de las variables que emerge es la marcada segregación horizontal –tal como caracterizamos a nivel nacional-, donde para el año 2014, 4 de cada 10 mujeres ocupadas se desempeñaba en actividades de empleo doméstico, enseñanza o salud.

De la misma forma, las mujeres perciben ingresos que oscilan entre un 25% y 30% menos que los varones, sin diferenciar entre ramas de actividad y puestos de trabajo. Se puede suponer, acorde a las tendencias mundiales y regionales, que estas brechas salariales se acrecientan en las particularidades de cada rama y según se trate o no de empleo precarizado.

En este sentido, podemos afirmar que las mujeres de la Provincia de Córdoba no solo trabajan en peores condiciones en el mercado laboral, recibiendo los menores salarios, sino que trabajan más. Un dato que emerge como significativo, es que la tendencia muestra que el 40,5% de las mujeres son jefas de familia monoparentales, en contraposición al 4,2% de los varones. Lo que permite deducir que se hacen cargo tanto de la crianza como el sostenimiento económico de sus hijos.

Y es que las mujeres cordobesas además, deben sumar a las horas de trabajo remunerado, aquellas horas de trabajo (no remunerado) efectuado en “nombre del amor”. En efecto, éstas tienen un 86% de participación en el último, en contraposición del 54% de los cordobeses. Una brecha particular se observa en las tareas domésticas y cuidado de personas, donde las mujeres participan en un 84% y los varones solo 4% (Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2013). En caso de encontrarse ocupadas en el mercado laboral, hablamos de un promedio de 6 horas diarias que éstas suman, en contraposición a los varones ocupados, quienes dedican 3,7 horas diarias. Por su parte, y paradójicamente, en caso de encontrarse desocupados en el mercado laboral los varones descienden la cantidad de horas diarias dedicadas al trabajo no remunerado con un 3,7, mientras las mujeres mantienen el promedio de 6,1 horas diarias (Gobierno de la Provincia de Córdoba, Estadísticas, 2015)<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup> En relación con el anterior aspecto, cabe señalar, como una de las medidas de conciliación trabajo- familia llevadas adelante por la Provincia, la sanción de la Ley Provincial 9.905 (2011), por la que se amplía el plazo de licencia por maternidad a las trabajadoras del sector público provincial. También, el subsidio para la extensión del periodo de licencia por maternidad, puesto en vigencia mediante Decreto 435/2011, destinado a trabajadoras en relación de dependencia del sector privado, debidamente registradas. La misma, fue desactivada con la nueva gestión de gobierno en 2012. Por su parte, el modo en que se encontraban diseñadas, permite cuestionar algunos de sus aspectos en términos de normativas de avance en el reconocimiento de derechos humanos de las mujeres.

**. Ley provincial 9.283, ¿Normalización en clave de derechos humanos?:** En lo que refiere al reconocimiento del derecho de las mujeres a su propio cuerpo, y si nos basamos en los datos que surgen del informe estadístico elaborado por el Centro de Estudios y Proyectos Judiciales del Tribunal Supremo de Justicia de Córdoba, en la provincia, al año 2015, 10 mujeres eran víctimas de feminicidio o femicidio. Otras fuentes, dan cuenta de los siguientes datos: 17 femicidios en 2012, 28 en 2013, 15 en 2014, y 12 en 2015 (La Voz del Interior, 2015). En cuanto a datos de violencias contra las mujeres, si bien desde una concepción restringida de violencia familiar, desde el 01/09/2015 al 31/08/2016, informa sobre un total de 39.226 denuncias efectuadas. En cuanto a los tipos de violencias denunciadas, alude a violencia verbal, psicológica, emocional (17. 482 casos), física (11.046 casos), ambiental (3.902), económica patrimonial (2.732), y sexual (1.196).<sup>229</sup>

En 2006, se dicta en Córdoba la Ley Provincial 9.283 de Violencia Familiar, en el marco de una disputa de sentidos. Fue en el año 2004, cuando el Movimiento de Mujeres de Córdoba presentaba el “Anteproyecto de ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres en el ámbito familiar y las relaciones interpersonales”, el que suponía una innovación en este tema, no solo por ser elaborado en el seno del movimiento feminista, sino además por inscribirse en el núcleo de significación de reconocimiento de derechos humanos.<sup>230</sup>

*“Y después absolutamente no las llamaron más, no las consultaron más al Movimiento de Mujeres. Tomaron cosas de la ley como se les cantó y la presentaron como finalmente salió, y bueno... hay una Ley en la Provincia, que por suerte hay una Ley.” (Entrevista 41)*

Poco tiempo después, se daba ingreso a otro proyecto, el cual finalmente fue sancionado y que poseía características asistencialista, de individualización de una “víctima” a ser recuperada, focalizada en la violencia doméstica o intrafamiliar, dando cuentas en su articulado de la vigencia de fuertes componentes propios del núcleo de significaciones de la normalización. Una referente feminista cordobesa aludirá al mismo de la siguiente manera:

*“La ley (sancionada) es una ley que está fuertemente centrada en la justicia, en la acción, en una serie de procedimientos que tienen que ver con la asistencia, la admisión, la constatación de que hay violencia para la elevación de un informe a un juzgado para que ese juez aplique una determinada pena. Y tiene sólo tres artículos o cuatro, ligados al tema de la prevención. A diferencia de la propuesta que había salido del movimiento de mujeres que era bastante integral y, por supuesto, que no estaba basada en la violencia familiar, estaba centrada en otro lado.” (Entrevista 47)*

*“Ejemplo claro: La Ley de Violencia Familiar vs la Ley de Violencia que presentó el Movimiento de Mujeres en la Legislatura en su momento. No es lo mismo analizar la violencia de género desde una perspectiva feminista, que ver la violencia desde el punto de vista familiar en donde la mujer es un sujeto,*

---

<sup>229</sup> A esto se suman 597 casos sin datos.

<sup>230</sup> *“(...) el movimiento feminista solicitando a los legisladores que legislen sobre este problema desde el 2000 más o menos, llevando antecedentes, en el 2001 llevándole todas las leyes que había en el país, las leyes provinciales. Y me parece que fue en el 2002 que llevamos el borrador de una ley que es la base sobre la que está elaborado. Nosotras como feministas, y movimiento de mujeres no hablamos de violencia familiar, sí hablamos de violencia contra las mujeres. Ese borrador de proyecto, en la legislatura, para que tome estado parlamentario, lo tienen que tomar los legisladores, se lo ofrecimos a todos los legisladores, y las únicas que lo recibieron fueron las legisladoras radicales. Lo toman la esposa de Martí y, no me acuerdo la otra persona. Y lo hacen suyo. Entonces la Hayde Giri que estaba en la legislatura y Alejandra Vigo hacen sus propios proyectos que están más centrados en el tema de violencia familiar. Así entra en la discusión en 2004, 2005, fundamentalmente durante 2005... para en marzo de 2006 aprobarse la ley de violencia familiar actual. En el transcurso hubieron tres muertes, tres femicidios.” (Entrevista 47)*

*una sujeta más, que es víctima de violencia como es el anciano / la anciana o el niño/ la niña.” (Entrevista 41)*

De esta manera, la lógica estatal tomará la propuesta del Movimiento, pero se la apropiará y reescribirá dotándola de un nuevo sentido. La relación que se establecerá de allí en adelante con esta política, no podrá sino ser conflictiva, las cuales oscilan entre la co-construcción y la denuncia constante de las mismas. Oscilación ésta de variación continua, la cual depende de cuestiones que remiten a fuerzas e intereses conflictivos, propios de las diferentes organizaciones y grupos que lo conforman, así como a las adscripciones partidarias que se dirimen al interior de las mismas.<sup>231</sup>

Por último, en lo que refiere a mecanismos de adelanto de la mujer, en 2004 se creaba, a través de la Ley 9.157, el Consejo Provincial de la Mujer (CPM). Una de sus principales características, es que dicho organismo nació dentro del ámbito del Poder Legislativo, pero con escasa incidencia durante el período de análisis de políticas que corresponde al presente trabajo. Así, un conjunto de organizaciones de mujeres y feministas no leerán la emergencia del mismo como un logro, organizando en su apertura un escrache:

*“Digo, cuando se abre el Consejo Provincial de las Mujeres, se hace un escrache en el Movimiento de Mujeres. Se hace un escrache por cómo había sido. No se había consultado al Movimiento, que estaba organizado, o sea, era plural y todo... No se hace un... Se pone como una política que se implementó con “la Señora de”, o sea, digo también en esa lógica que es diferente, también a la lógica de otros mecanismos de la mujer en otros lados.” (Entrevista 46)*

A la vez, en la trayectoria del Consejo, existieron diferentes intentos, aunque fallidos, de habitarlo por parte de las mujeres y feministas de Córdoba:

---

<sup>231</sup> La relación entre la política y lo político al interior de los movimientos, es una cuestión que emerge en los tres casos en análisis, pero que excede los límites del presente trabajo. Esta mirada altamente compleja, debería ser parte de un estudio específico, que permita ver las articulaciones que se generan entre las diferentes organizaciones y/o movimientos:

*“Hay grupos muy posicionados en el Movimiento de Mujeres de izquierda que directamente nada que ver con el estado, absolutamente nada que ver, y además como... qué le vas a ir a pedir a un Estado cuando es lo que es, quilombos, las marchas que se bifurcan, llegan a una esquina y unos van para allá y otros van para allá, porque las de izquierda tenían críticas a Cristina, en la época que Cristina era presidenta, porque bueno, todas estas cosas que no se implementaban como que en realidad había razones para ello... pero la gente que creemos que hay que estar en la oposición críticamente, pero a su vez apoyar a mujeres que se comprometen políticamente y que algunas... una Liliana Montero, por ejemplo, una Olivero... o sea, legisladoras del partido que sea, son tipas que vos las ves funcionando y a ver... chapeau! Ir y apoyarlas y llevarles argumentaciones, y llevarle cosas y adelante, y presentan proyectos.” (Entrevista 41)*

*“Porque había sido fuerte el movimiento, pero después: pfff, se expandió, o sea, digo “se expandió” en el sentido que se desarticuló, se fragmentó. Y con diferentes intereses... muy diferentes intereses. Digo: que este espacio que antes era el Movimiento de Mujeres Córdoba... yo tengo un compañero que iba a las reuniones ahí con el grupo de mujeres desde SERVIPROH... me dice, “no, me voy a la reunión que le dicen ahora la de las organizaciones K”... digo, tenía como un dejo de que estaban laburando otra cosa... estaban tratando de que se vieran las políticas nacionales, de denunciar las políticas provinciales... no de buscar alianzas.. digo, ni con la municipal ni con la provincial” (Entrevista 46)*

*También: “O sea, implicó todo ese año alianzas que no se daban cotidianamente y también mucha tensión. Porque es un espacio de poder el que se disputa cuando organizás el Encuentro Nacional de Mujeres. Digo, porque tiene como un tinte... vos sabés... y hubo como mucho... en esa época, creo que 2007, creo que también los partidos políticos, en general, los de izquierda, los que empezaron a surgir como el kirchnerismo empezaron a... pero más que nada también la Corriente Clasista Combativa... como que el partido se empezó a meter en la organización del Encuentro de Mujeres como un espacio de poder. Entonces, eso implicó... o sea se generaban tensiones en donde el Movimiento que era tan diverso y que tratábamos de hacer una alianza por fuera de eso –más allá de que había esta lógica de “lo tengo que ir a hablar con mi partido y después veo qué pasa”- avanzaba en una articulación más fuerte. Yo creo que después de eso, sí nos separó.” (Entrevista 46)*

*“Entonces el espacio de la mujer era el de las flores, el del lugar bonito, el de hacer actividades agradables para las mujeres, donde nos encontremos, etc. Y muy mezclado con cuestiones de buena intención, pero reñidas con lo que nos dicen las experiencias y producciones de investigaciones. Por ejemplo, el Consejo Provincial de las Mujeres organiza un evento para el día de los enamorados (...) Un desastre (...) y hacían sorteos para pasar un fin de semana en las sierras para personas que estaban teniendo... o que habían estado en situaciones de violencia... Para gente que había ido a la casa de atención a denunciar una situación de violencia, para mejorar la relación. Si para eso se hizo el día de los enamorados (...) Ese fue como un “Too much”, ahí dije no.”<sup>232</sup> (Entrevista 47)*

Aunque se hallan distintas voces que sostienen *“que es un error tremendo atacar y criticar un espacio institucional que se ha conseguido”*, se remarca que se trata de:

*“(...) una falencia también de las feministas, que también es una falencia de las debilidades del Movimiento de Mujeres y de la articulación y del purismo (...) Entonces, digo, ahí hay un problema que nosotras no terminamos, para mí, de poder entender y mirar y tener la capacidad de incidir, de monitorear, de exigir.”<sup>233</sup> (Entrevista 48)*

---

<sup>232</sup> Agregaba: *“(...) porque del Consejo Consultivo del Consejo Provincial de la Mujer, la UNC era parte... xxx debe haber ido... no voy a decir a cuántas reuniones porque habría que preguntarle a ella... No fue más! Y punto, ya no existe en nuestras vidas... Y cuando me tocó a mí, yo directamente ni aparecí (...) Pero qué sucede? Crean esos espacios y ponen al frente no a una feminista reconocida, ponen a una, a la Vigo, o sea, o a la esposa del gobernador, o a una mujer perteneciente al partido... y ahí comienza a hacer aguas. Puede que esa mujer, aunque tenga una filiación partidaria de la que sea, tenga una perspectiva feminista... que la tenga, puede ser. No ha sido el caso en la Provincia de Córdoba, para nada. Entonces, qué ha pasado? Existen esos organismos de los cuales el Movimiento de Mujeres el único, casi excluyente, vínculo que tiene es el de la oposición: el marcar, bueno, qué está pasando con el tema de la violencia, pero no una participación activa, de estar sentada ahí discutiendo, porque es frustrante. Porque en realidad, yo creo que el balance que todas hicimos –y lo sigo poniendo entre comillas- es que vos te sentás ahí a “legitimar” una política.*

*“Porque se crea un Consejo Consultivo desde el Consejo Provincial de la Mujer y me llaman y yo voy como referente, (...) por supuesto, a legitimar a la Sra. Vigo o la que esté de turno... (...) Es muy distinto la creación a demanda de y después conformada por esa gente, que la creación de todas estas cosas que yo creo que hay un descreimiento absoluto... (...) Tiene que ver con cómo es creado, quiénes convocan, y después en el devenir las decisiones que se toman en esos Consejos no necesariamente se llevan a cabo. Entonces la gente se cansa, deja de ir, ya no va la próxima, no cree en eso y queda el grupete más aliado a la política partidaria que está llevando adelante, eso es así.” (Entrevista 41)*

<sup>233</sup> En detalle, la cita explica: *“Y ¿qué opino del Consejo Provincial de las Mujeres? Bueno, yo opino que es un espacio que existe y que está... eso (...) Yo creo que es un error tremendo atacar y criticar un espacio institucional que se ha conseguido, que tiene una casa maravillosa, que tiene un espacio físico, simbólico. Que lo que tenemos que hacer es ver de qué manera eso mejora sus propuestas, de qué manera se monitorea, de qué manera estamos encima de eso... y eso no se logra hacer... Yo creo que es una falencia también de las feministas, que también es una falencia de las debilidades del Movimiento de Mujeres y de la articulación y del purismo... (...) Entonces, digo, ahí hay un problema que nosotras no terminamos, para mí, de poder entender y mirar y tener la capacidad de incidir, de monitorear, de exigir... Porque el Consejo Provincial de las Mujeres, fijate que creó una mesa, donde estaba invitada la gente de la Universidad del Programa de Género, en donde estaban invitadas algunas expertas, en donde estaban la Universidad de Villa María – estaba la UNC, la de Villa María-, donde estaban algunas mujeres feministas... y, bueno, era un lugar mirado con un poco de aprehensión, te diría, de distanciamiento, de otredad... Y creo que hay que ver cómo de alguna manera, no sé cómo (yo no tengo la respuesta, sí tengo la inquietud) de cómo se debería hacer, de qué manera incidir en estos lugares para que esta acción del Consejo Provincial de las Mujeres, que tiene recursos asignados, sea más eficiente (...) nosotras, las feministas deberíamos tener una estrategia para por lo menos sentarnos en la mesa y negociar con el futuro Gobernador, y decirle queremos... vamos a presentar una terna, usted elija quién de esta terna, o propónganos una terna y nosotras vamos a opinar. Y tener personas idóneas a la cabeza de esos espacios. Idóneas quiere decir formadas con conocimiento de los temas, con capacidad de gestión... que no solo responda al partido político de turno, pero que tenga esa capacidad. Que sea una persona no solo con un compromiso político, sino también con un conocimiento de gestión y un conocimiento técnico y que unifique, que pueda... y bueno, lo mismo digo para el municipio de Córdoba. La verdad que es una vergüenza lo del municipio de Córdoba, y no tengo ningún reparo en decirlo. Es una vergüenza que con todo lo que se ha propuesto, las Ordenanzas votadas, lo... no se haya puesto ningún recurso para que el municipio de Córdoba tenga una Dirección de*

Párrafo aparte, y como anexo, mencionamos que en el Municipio de la Ciudad de Córdoba, resulta por demás significativo el proceso de sucesivas creaciones de áreas de mujeres y consejos, que nunca serán plenamente implementadas. En 2012, se creaba una Comisión Municipal de la Mujer; tuvo lugar además el diseño de un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres; para el año 2013, se encuentra el Decreto 045 de creación de la “Comisión Interdisciplinaria Municipal de Prevención y Lucha contra la violencia familiar; y en 2014, por Ordenanza 12.332, se creaba en el ámbito de la Municipalidad de Córdoba, el Consejo Municipal de la Mujer. Asimismo, y en el terreno del Concejo Deliberante, se dará creación a la Comisión de Equidad de Género (2016).

---

*Mujer, un Área de Mujer, un algo que realmente pueda ver por ejemplo los temas de seguridad-inseguridad y violencia y mujeres en el territorio urbano. Es de no creer esto.” (Entrevista 48)*

## B. Segundo Apartado LA PERSPECTIVA DE LXS ACTORXS

### LA DIRECCIÓN DE VIOLENCIA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

De la reconstrucción efectuada del proceso de reconocimiento de derechos y políticas de las mujeres, se infieren dos cuestiones centrales. La primera de ellas, es que el decir y fabricar estatal parece haber sido focalizado en el tema de las violencias. La segunda, es como al interior de este marco de accionar focalizado, en el nivel provincial vemos restringirse la propia noción de violencia de la cual se parte. Esto, es más allá de los esfuerzos efectuados por los grupos y organizaciones de mujeres en post de procesos más amplios de reconocimiento.

Bajo el contexto expuesto, la Dirección de Violencia Familiar emerge como autoridad de aplicación de la Ley Provincial 9.283, dependiendo del Ministerio de Justicia. La selectividad estructural estatal en el reconocimiento de derechos de este instrumento jurídico, emana de modo claro en su Artículo 1, cuyo objeto se restringe a *“la violencia familiar y de la violencia hacia las mujeres por cuestiones de género en la modalidad doméstica”*.

Oficialmente, la Dirección establecerá como objetivo general el *“implementar acciones de prevención, detección temprana, atención y erradicación de la Violencia Familiar en el ámbito de la Provincia de Córdoba.”*; y como objetivos estratégicos: *“Mejorar la calidad de vida de las personas que sufren violencia intrafamiliar y Optimizar el Registro Único de Casos de Violencia Familiar”*.

En dicho contexto, trabajo desarrollado con base a investigación cualitativa (Rodigou y otros, 2012), cuyo objeto es el análisis de la Ley Provincial 9.283 de Violencia de Familia, caracteriza este organismo de la siguiente manera:

*“(…) la modalidad de abordaje que se instrumenta desde la normativa provincial se enmarcaría dentro de teorías de la psicología individual, reconociéndose la incidencia de algunos factores sociales y culturales como desempleo, bajos niveles de educación, pobreza y adicciones. En efecto, desde el lenguaje construido por la normativa, la violencia sería una conducta patológica, desviada y disfuncional, de una persona psíquicamente perturbada –el victimario–; y la víctima tendría algún tipo de daño psíquico y/o rasgo patológico por el que se mantiene en un vínculo enfermo. El tratamiento dispuesto para víctimas y victimarios se reduciría a una terapia psicológica a nivel individual y grupal.*

*Respecto de la víctima, habría un reconocimiento y “corrección” de estos rasgos patológicos que darían sostén a los hechos violentos y a nivel grupal se buscaría reforzar las capacidades para enfrentar las situaciones de violencia y no “permitir” que se repitan.*

*Con el victimario, la terapia individual tendría los objetivos de controlar los impulsos biológicos y situaciones de estrés que sufren los hombres...” (p 16)*

Bajo este marco jurídico que orienta su accionar con predominancia al núcleo de significaciones de la normalización, la Dirección comienza su desarrollo en el año 2006, al decir de los entrevistados *“de modo desordenado”* y *“con muy pocos recursos”*:

*“La política en ese momento (2006) fue como que se traslada a un esquema de entrevistar a las mujeres, una cosa muy desordenada, con casi nada de personal, muy poquito personal formado en el tema de*

*violencia....(..) había muy poco personal técnico profesional para esta área. No hubo una convocatoria ni una selección de personas para este fin, de algunos pidieron derivación, tomaron, era un manejo más político en ese sentido. (...) Este dispositivo que hoy fluye, más allá de todos los conflictos que hay, ya se sabe que las mujeres tienen que hacer la denuncia para que eso ingrese en el circuito formal de la justicia. Que tiene que hacer la denuncia, que de la justicia tiene que ir a un espacio que es la dirección de programa, para que se la entreviste nuevamente, más allá de lo que dijo a la policía y después, tiene que tomar contacto y ver qué pasa efectivamente en su hogar con el famoso equipo de constatación. Ese dispositivo había que elaborarlo. Fue débil, muy débil en esos dos años, ese es mi registro.” (Entrevista 47)*

*“La dirección de formó en 2006, ahí eran un grupete que hacían de todo. Yo cuando entré mis compañeros me fueron contando: al inicio de la política era como un caos, o sea todo el mundo hacía todo, había técnicos, profesionales y había administrativos. Y era una mezcla de intervenciones. Y eso se fue como ordenado a medida que fue pasando el tiempo y se fue configurando.” (Entrevista 43)*

*“Cuando se fundó al programa, como que se empezó a trabajar y para mí tenía mucha similitud con la situación de ahora... como que todos atendíamos todo. No había un profesionalismo.” (Entrevista 44)*

Progresivamente, se irán delineando organismos, programas y acciones, muchos de éstos con vigencia en nuestro período en estudio (2012 -2015). En el marco de la misma, se daba creación a la Unidad de Constatación que determinaba el Art. 20.<sup>234</sup> También, tendrán lugar el Programa de Erradicación de la Violencia Familiar (Decreto 1.030/08) y el Consejo Consultivo, el Observatorio y el Registro Provincial.

El crecimiento de la Dirección, se habría dado en la primera gestión de Juan Schiaretti (2007-2011), en la cual se aumenta y parece consolidarse el equipo de trabajo, bajo la coordinación de la Lic. Morcillo:

*“(..) ella asume con otro equipo y aumenta, por lo menos triplica, el personal. (...) No fue de un día para el otro, fue un proceso de tres o cuatro años, pero ella le da vida y organiza ese dispositivo que tiene mucha complejidad, para atender a las mujeres.” (Entrevista 45)*

Para 2009, en el marco de un Convenio solicitado por Provincia, se capacitaría al personal técnico desde el Programa de Género de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba. El propio personal técnico, que ya trabajaba desde la gestión anterior, “venía reclamando la necesidad de herramientas para leer la violencia.” (Entrevista 43)

En el transcurso de nuestro período en estudio, durante el mandato de De La Sota (2011- 2015), seguirá el crecimiento de esta área de política, ampliándose el lugar de atención, mejoras edilicias, aparición de las primeras becas para mujeres y el albergue las ellas. Una cuestión a resaltar, es el traslado que la Dirección de Violencia sufre desde la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia al Ministerio de Desarrollo Social.

---

<sup>234</sup> El objetivo general de la Unidad de Constatación era del de ampliar las acciones y/o mecanismos de erradicación de la violencia familiar. Como objetivos específicos se establecían: Entrevistar en domicilio a personas en situación de violencia familiar; Realizar evaluación del riesgo de violencia familiar; Informar a Tribunales lo constatado; Brindar asistencia en casos de urgencia



Es además aquí, donde bajo la denominación “*Acciones de política pública intersectorial*”, desde la Dirección de Violencia se enunciarán un conjunto de medidas a partir de las cuales se va configurando abordajes en los que prevalece la judicialización y la intervención policial. Entre otras, puede mencionarse la puesta en marcha de los Juzgados de Niñez, Juventud y Violencia Familiar, los que se constituían a partir de la reconversión de los Juzgados de Menores en lo Prevencional, quienes a partir de la sanción de la Ley Provincial de Protección Integral 26.061 quedaban desprovistos de sus competencias originales.

De esta manera, el Poder Judicial de la Provincia de Córdoba mediante la Acordada 1.057 (2011) establece estas nuevas competencias:

*“Los casos de violencia familiar ocurridos en Córdoba Capital se tramitan a partir del lunes 6 de junio en los Juzgados de Niñez, Juventud y Violencia Familiar (ex - Juzgados de Menores Prevencionales), que funcionan en el Palacio de Justicia I (Caseros 551, primer piso).”*

Otra de las acciones que suceden, es la creación y puesta en marcha de dos Fiscalías de Violencia Familiar, la primera de ellas creada asimismo en 2011. También la línea telefónica 0800-888-9898<sup>235</sup> y el dispositivo SALVA (2013), de botón antipánico, por el cual se incorpora la Policía como actor fundamental y se articula a la línea 101 de emergencia policial.<sup>236/237</sup>

También corresponde a este período la puesta en marcha del Programa de Lucha contra la Trata de Personas y la Esclavitud Sexual, mediante la sanción de la controvertida Ley Provincial 10.060 (2012). Es aquí quizás, donde se pondrá el énfasis de la política. En cuanto a la Dirección General de Mujer y Equidad de Género, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, subsisten como programas el Derecho Complementario de Nacimiento (Ley Provincial 10.047, 2002) y el Plan Salas Cunas.

Quien en ese momento se encontraba a cargo de la Dirección de Violencia, describirá su accionar de la siguiente manera:

*“En este marco, y dentro del amplio abanico desarrollado por la Provincia de Córdoba respecto de la problemática de Violencia de Género, es dable destacar la importancia del Dispositivo Salva (botón antipánico) que a dos años de su implementación ha mostrado gran utilidad para evitar situaciones de reincidencia y disminuir el riesgo de que ocurran nuevos episodios de violencia grave en las relaciones de pareja y familia. A la fecha, son más de 1.300 dispositivos antipánico los entregados en toda la Provincia y 296 los agresores detenidos, en el marco de un trabajo coordinado con la Policía de la Provincia y el Poder Judicial. Por otra parte, desde el Gobierno de Córdoba se avanzó en distintas iniciativas que promueven la contención de mujeres en situación de riesgo. Más de 45 viviendas entregadas a grupos familiares en*

---

<sup>235</sup> Los objetivos de esta línea serán los de: Orientar a las personas y/o instituciones relacionadas que consultan por situaciones de violencia familiar.; Contener a personas en situación de crisis o riesgo inminente de violencia familiar. ; Establecer los contactos y/o redes de comunicación necesarios acorde a la consulta; Orientar al ciudadano a donde puede dirigirse de acuerdo a la consulta realizada. Y sus acciones se definen como: Escucha y contención; Asesoramiento; Derivación (intra o extrainstitucional); Recepción de denuncias (Ley 9283 )

<sup>236</sup> Es el Poder Judicial quien ordena entregar estos botones. En cuanto a la gestión, capacitación y monitoreo de los mismos corresponde a la Policía.

<sup>237</sup> En 2009 se probaba un Protocolo de Actuación Policial ante Situaciones de Violencia Familiar (2009) y en 2010 se planteaba una capacitación a actores policiales en el tema de las violencias, procesos éstos desactivados por completo en el período en análisis.

*situación de violencia (22 de ellas a fines del año pasado) reforzando así la asistencia integral a mujeres niñas, niños y adolescentes (apoyo psicológico, económico y legal), se destacan entre varias herramientas más.” (Citado en La Voz del Interior)*

Una de las cuestiones que atravesará a los equipos técnicos, será el modo desde donde significar la violencia, conviviendo miradas asistencialistas, con aquellas más feministas y enfocada en derechos humanos:

*“Diferencias en el interior de los equipos siempre hay... y está bueno. La verdad que eso nutre. Si hubo cuando yo ingresé, me acuerdo, que venía con mucha carga más de formación en lo que es género y feminismo, cierta resistencia en algunos compañeros. Poca formación en el tema... en género, con la categoría de género y cierta resistencia de varios en mirar esto desde ahí. Después se fue conquistando eso, pero la realidad es muy compleja en el caso a caso y en la asistencia. (...) Yo al contrario, yo fui abriéndome a otras miradas también. Y bueno, después si se veían diferencias entre colegas de criterios de intervención. En lo chiquitito y en lo diario. Más, menos mirada asistencial, después dentro de lo que era la intervención de los psicólogos, en lo que era asistencia... tenías distintas líneas: tenías compañeros con una mirada mucho más psicosocial o más conductual, o compañeros con una mirada super psicoanalítica...Y ahí convivían y conviven” (Entrevista 43)*

Al mismo tiempo, y en el escenario más amplio, en cuanto a los déficits y obstáculos de la política durante este período, es interesante rescatar la “Propuesta para candidatos/as a la gobernación e intendencias, Elecciones 2015”, que efectúa en este tema la Mesa de Diálogo para la Prevención de la Violencia de Género, desde el Programa de Género, Secretaria de Extensión (UNC). En su introducción, la misma efectúa la siguiente caracterización:

*“(...) la cantidad de recursos humanos es insuficiente en relación a la creciente demanda, generando dificultades para una política integral que es necesario articular con otros sectores como Justicia y Seguridad. Esto se agrava en localidades del interior provincial, donde los servicios de atención no se corresponden con los requerimientos actuales. La insuficiencia de presupuesto para garantizar el número adecuado de profesionales para atender la demanda existente y articular acciones, es un problema compartido por las distintas dependencias con responsabilidad sobre la problemática, Justicia, Fiscalías, Seguridad, entre otras.” (2015)*

### ***Del análisis del accionar de la Dirección de Violencia y sus significaciones***

Como queda expresado en nuestro marco metodológico, nuestra etapa de análisis alcanza hasta 2015. No obstante, a partir de 2015, hay cambios de gestión en la Provincia e impactan en el abordaje a la problemática. No menos significativo en este sentido, es el desarrollo sucesivo de las multitudinarias marchas del NI UNA MENOS, al compás de los índices de violencia contra las mujeres y de los recurrentes femicidios. Lo dicho, posiciona a la política contra la violencia a las mujeres en la agenda pública, provocándose destacadas reconfiguraciones en su seno. Si bien no es objetivo de este trabajo analizar esta cuestión, si se tomarán algunos aspectos que permiten comprender el modo en que juegan los tres núcleos de significación en disputa (normalización-reconocimiento -insignificancia) acorde a los contextos en los que se desarrolla.

Por entonces, cabe referenciar que es a partir del cambio de gestión de 2015, y el posicionamiento en términos de problema público prioritario en la agenda pública, que nuevamente la Dirección de

Violencia, esta vez bajo la denominación de Secretaría de Lucha contra la Violencia a la Mujer y Trata de Personas, será alojada en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia. Asimismo, la Provincia adherirá a la Ley Nacional 26.842; mediante Decreto 174/16, dará creación al Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia;<sup>238</sup> creará el Programa de becas Nuevo Rumbo (Decreto 175/16); y el Consejo Provincial de la Mujer se integrará al mismo, insertándose en el ámbito del Poder Ejecutivo.

A continuación, se desarrollan aspectos significativos emergidos del conjunto de entrevistas efectuadas:

**. Salida del Ministerio de Justicia, ¿Acentuación de una mirada victimista?:** La fragilidad de estos organismos, de modo similar que la del conjunto de las políticas en análisis, puede inferirse de sus continuos traslados y modificaciones por diferentes áreas estatales. En este caso en particular, el paso de la órbita de Justicia al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social es entendido como "(...) una cuestión política, una cuestión de uso." (Entrevista 47).

Así, se señala por una parte, que quien encabezaba el Ministerio de Desarrollo Social desarrollaba en esos momentos una estrategia de "marketing político" en la búsqueda de reconocimiento, mientras que la persona que estaba a cargo de Justicia "no le interesaba tener tantos dolores de cabeza":

*"(...) porque la dirección era un tema complejo porque las intervenciones son complejas y la Justicia tiene muchos problemas todavía para apropiarse e intervenir de manera adecuada sobre esa problemática por falta de formación, de capacitación, de conocimiento de la problemática. De hecho la justicia vino demorada en la conformación de los juzgados específicos, de la formación de jueces, de personal y de equipos técnicos que atendieran la problemática de manera particular. Todo eso vino luego de 10 años que está aprobada la ley, pero vino muy al final." (Entrevista 47)*

*"Y pasó todo lo que es SENAF y violencia de género, pasó a la cartera de Passerini, y ahí Passerini hizo campaña...Y hacen lo del botón anti pánico, ahí, en esa gestión. Y fue, a mi modo de ver, como la vedette de la gestión, el botón." (Entrevista 43)*

El traspaso de Ministerio, desde la percepción de los operadores estatales, tendrá impactos directos en lo que refiere a una menor disposición de recursos, a las condiciones de trabajo, a un ingreso más marcado de los juegos de lo político partidario en la política pública. También, de transformaciones en el modo en que la política será significada a partir de establecer una asociación entre las situaciones de violencia contra las mujeres y la pobreza. Estas transformaciones serán descriptas de la siguiente manera:

*"Dentro del Ministerio de Justicia este circuito era uno, fuera era otro. Todo ese desentendimiento. Las becas dejaron de pagarse, hubo todo el ajuste presupuestario: que uno pasó la plata de uno a otro, etc. eso fue un reacomodo de tiempo largo. Y ante una situación de emergencia, de crisis el ministerio de desarrollo*

---

<sup>238</sup> "Crease en el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, bajo la órbita de la Secretaría de Lucha contra la Violencia a la Mujer y Trata de Personas, el POLO INTEGRAL DE LA MUJER EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA, en el cual se asistirá a quienes atraviesen situaciones de violencia contra la mujer, violencia familiar, delitos contra la integridad sexual, trata de personas, en un mismo espacio físico adaptado para tal fin, el que contará con la intervención de equipos de trabajo interdisciplinarios, ello sin perjuicio de las otras dependencias que en el ámbito de la Ciudad y de la Provincia de Córdoba continúan con sus acciones respectivas." Art. 1; Decreto 174/16

social apelaba a esa plata y hay becas que se daban para, supuestamente, para atender situaciones de violencia, también para atender otras situaciones, que también tenían que ver con las violencias estructurales, con la pobreza, etc. pero no las particulares. Entonces, eso fue como muchos momentos de conversación y de discusión.” (Entrevista 47).

. **Los recursos:** En sintonía con las políticas anteriormente analizadas, durante este período el organismo referente en el avance de los Derechos de la Mujer en Córdoba, y su equipo técnico, afirma la carencia de presupuesto para el accionar cotidiano de sus servicios y, particularmente, como efecto de su traslado al Ministerio de Desarrollo Social:

*“Menos recursos para laburar, por ejemplo la institución tenía una caja. Eso permitía que vos, si tenías un grupo con mujeres y necesitabas comprar afiches para una actividad, comprarla. O, si en alguna situación de entrevista, la mujer había referenciado una situación grave y había que alojarla, podías pagarle el taxi con esa caja. Bueno, esa caja desapareció. (...) Se notaba que había mucho menos insumos, muchos más problemas con esto de que no había hojas, no había cuadernos, las impresoras se quedaban sin toner y no las iban a cambiar...Para el trabajo interno fue mucho más recorte, se sintió mucho más. Todas percibíamos que justicia manejaba más plata, o que la ponía más a disposición del laburo en sí. (...)*

*De hecho nosotros estuvimos aproximadamente como 6 meses sin salir a la calle porque supuestamente el gobierno no le había pagado a la empresa, entonces la empresa no mandaba choferes. Entonces no salíamos a la calle, se acumularon 400 y pico de oficios judiciales que supuestamente tienen un apercibimiento de no cumplirse en tantas horas.” (Entrevista 42)*

*“Y en lo concreto se redujo... hubo un vaciamiento, en la calidad del trabajo, ciertas cuestiones cotidianas del mantenimiento del edificio, condiciones laborales de, servicio de limpieza...” (Entrevista 43)*

. **Insignificancia y condiciones de trabajo:** También en este punto, la transferencia de responsabilidad estatal sumergió al equipo técnico de la Dirección en variables de incertidumbre, que iban desde la continuidad de puestos de trabajo hasta la disponibilidad de herramientas diarias:

*“Y después otro cambio que para mí fue importante, nosotros teníamos choferes que eran empleados de la provincia, y eso imprimía otra dinámica de trabajo. Pero con el traspaso ellos (los choferes) pertenecían a una empresa tercerizada. Yo no sé cuánto le paga la provincia a esa empresa, pero la empresa a ellos les paga muy poco. Literalmente muy poco (...) poniendo el auto de ellos, metiéndolo a cualquier barrio. Porque nosotros lo metemos a cualquier barrio, digamos hay que ir a no sé...Villa Esquiú un día como hoy que está lloviendo y hay que meterse, no queda otra. Y bueno la situación de precarización de ellos hace que sea más compleja la tarea. Porque ahí también aparece esto: “No bueno, mi auto es mi herramienta de trabajo no es un auto del Ministerio que si se rompe bueno...El arreglo pasará a cuenta de otra persona” (Entrevista 42)*

*“Fue un cambio muy brusco porque significó mucho menos recursos, digamos. Cuando estábamos en Justicia teníamos bastantes recursos materiales. No renegábamos con el tema de los autos, siempre teníamos autos para salir. Siempre fue una institución pública que no parecía pública digamos, porque realmente la gente que estaba ahí trabajaba, muy comprometida con la temática. Y cuando pasamos al Ministerio de Desarrollo, se notó, primero que la incertidumbre de que iba a pasar con nosotros, de si nos iban a echar, si no nos iban a echar. Había algunos monotributistas que no sabían si iban a seguir, si no iban a seguir.... En eso se movió mucho digamos nuestros jefes digamos, y nosotros también hicimos bueno asambleas, hicimos publica la situación. Y bueno conservamos todos, de hecho los monotributistas pasaron a contrato. Pero sí el pase de Justicia a Desarrollo significó como empezar a renegar con algunas*

cosas que no estábamos acostumbrados con esto de los recursos. Con el tema de los autos, bueno de que por ahí, los choferes que teníamos ya sabían lo que hacíamos así que también ellos estaban incluidos en el protocolo, éramos un equipo... Siempre trabajamos con eso, con esa idea de equipo..." (Entrevista 44)

**. Ingreso a lo "punteril" y de "pobres":** A su vez, y de suma importancia, emergen aquí las representaciones simbólicas que produce el cambio de órbita, no ingenuas y que atraviesan el conjunto de políticas, ya que se tratan de interpretaciones que se acoplan, como venimos mencionando, en el diseño e implementación de las políticas públicas referidas a la denominación del sujeto portador de derechos:

*"Mira, en principio fue como un baldazo de agua fría en lo que tiene que ver con la mirada de la política, fue como un modo de decir "problemas de niñez y problemas de violencia es en los pobres". Porque pasó a un ministerio que es de desarrollo Social, que atiende a las poblaciones más vulnerables, que tiene mucha vida punteril, mucha política en el mal sentido de la palabra, en el manejo de los recursos....Entonces como que se bajó un poco el nivel, pasó a tener una mirada mucho más asistencial y a vincular temáticas como niñez, digo la SENAF porque con la gestión anterior, con la Secretaría era parte de la gobernación y tenía una entidad. Entonces fue también un poco eso, fue medio un bajón en ese punto, porque era otra lectura, el estado estaba haciendo una lectura que decía que la problemática que tenía que ver con los niños, adolescentes, la vulneración de los derechos y la temática de violencia familiar (porque acordate que trabajamos en el marco de la ley provincial que es de violencia familiar, no de violencia contra las mujeres). Entonces pasó a ser un problema de clase social, no una problemática como la leemos de género y otras variables." (Entrevista 43)*

**. Nuevamente, insignificancia y precarización:** Las condiciones de precarización de los equipos técnicos, la alta rotación de los mismos y la falta del personal necesario para la realización de las tareas es un continuum que atraviesa a esta política, de modo similar al cuerpo de políticas analizadas en la presente investigación. Lo expuesto, redundante en retrasos o imposibilidad del cumplimiento efectivo de la tarea, que no es sino aquel de la efectivización de los derechos vulnerados de las mujeres en situación de violencia.

*"Un tema que comparten tanto la casa de atención al delito como la Dirección de violencia familiar, es la alta precarización de sus trabajadores y trabajadoras. Ese es el problema gravísimo...Entonces en violencia atienden a situaciones de violencia, personas que están gravemente violentadas, que ganan 8, 9, 10, 12 mil pesos. Son todos monotributistas. Muchas personas que se formaron el 2009, por ejemplo, que no solo se formaron en el curso, sino que también participaron de varios equipos de investigación, en otras instancias que fuimos armando más pequeñas de actualización. Uno que conozco que es excelente, me dice "me cansé, me cansé de pelear por reconocimiento." Ocho años facturando como monotributista perdiendo derecho a todo, pasó por licencia por maternidad, porque toda esa gente, todas jóvenes se embarazaron, empezaron a tener sus hijos y al principio tenían dos semanas de licencia. Sino no cobran nada." (Entrevista 47)*

Son estas cuestiones de precarización, las que derivan en que las profesionales no puedan efectuar los requerimientos básicos que establece la ley en esta materia:

*"(...) todo esto se entrecruza con mucha precarización laboral y además con falta de personal... Cuando nosotras no contestamos "a tiempo" esos oficios judiciales porque somos muy pocas para toda la cantidad que hay, (...) La ley dispone que ese equipo sean 16 profesionales, nunca fuimos 16 siempre fuimos 10, 12,*

5, 8. (...) Nosotros, por ley, el equipo debe ser interdisciplinario entonces tratamos de respetar eso a rajatabla. A veces...Imaginate nosotros ahora a la tarde somos 5, son dos equipos (siempre hay una que queda sin equipo, vamos rotando) entonces eso hace que a veces no podamos salir, (yo por ejemplo soy trabajadora social) con una psicóloga. Pero sí sostenemos ir de a dos, nunca hacemos las intervenciones solas." (Entrevista 42)

"(...) lo que pasa es que mi contrato era un contrato C, administrativo, o sea no me pagaban ni título ni antigüedad y mis funciones tendrían que ser cargar fichas, hacer trabajos administrativos, pero yo ponía la firma y hasta hacía acompañamientos terapéuticos en hoteles, porque me comí todo ese año que no había un refugio, después hicieron un refugio." (Entrevista 45)

"(...) ella está en la brigada que trabaja con botones anti pánico, los casos más graves de la provincia, es profesional y me dice: "me hicieron a mi ir el otro día a Villa la Tela a las 6:30 de la tarde a tomar las medidas de una ventana..." Qué pasa?, a la mujer el tipo le rompió la ventana entonces a mi me parece perfecto que el Estado le resuelva a esa mujer esa situación. Lo que no está bien es que una compañera, monotributista, a las 6:30 de la tarde, con una especificidad que no es esa, vaya a hacer eso. Un poco también sintiéndose que no tiene opción cuando su situación es de esa precariedad..." (Entrevista 42)

A la vez, las mencionadas situaciones de precarización parecen haberse agravado con el crecimiento del área y la apertura del Polo Integral de la Mujer luego del 2015:

"Sí, creció. Hay otras instituciones dentro del Polo, pero lo que es violencia digamos nosotras no nos conocemos entre nosotras...Se abrió como esto del cubo, que es la parte que trabaja con el botón anti pánico y con el manejo de estos equipos, y realmente estos equipos están super precarizados, porque son todos monotributistas, que cubren todos los baches que el resto no hace. Ellos lo hacen, sin protocolo, sin nada y que están amenazados con la situación porque como son monotributistas." (Entrevista 44)

Por otro lado, a estas condiciones laborales se sumaban tareas que pueden entenderse reñidas con los derechos humanos, por ejemplo, tener que ejecutar las exclusiones que ordenaba el Juzgado. Cabe resaltar, que estas actividades han dejado de realizarse por parte de los equipos técnicos.

"Dejamos de hacer exclusiones también, porque antes las exclusiones las hacíamos nosotros. El oficio decía por ejemplo proceda a realizar la valoración, en caso de corresponder una situación de violencia, proceda a la exclusión del señor tanto. O sea vos te tenías que subir al auto con tu compañera, saludabas "chau chau" lo charlabas un ratito y te bajabas de nuevo y le decías que se tenía que ir. Porque no le podías decir ahí que se tenía que ir por qué todavía no lo habías charlado con tu compañera, entendes? Porque quizás si nos conocemos mucho nos dábamos cuenta con miramos si correspondía o no." (Entrevista 42)

"Nosotras, por ejemplo, al principio, había algunas directivas que nos obligaban a salir solas. Íbamos a cualquier barrio, a cualquier hora, yo recuerdo estar así parada al lado de un auto diciéndole a mi jefe, llorando, "no, no me animo a ir sola". Eran las ocho y media de la noche, por qué antes esta unidad trabajaba después de las ocho e incluso los fines de semanas. Yo trabaja los fines de semana y a la madrugada. Por supuesto que no iba a un domicilio a las dos de la mañana pero sí a las diez de la noche por ejemplo. Y solas... sin protocolos... Después todo eso se fue como armando y algunas cosas las pudimos hacer nosotras y otras exigir las y que nos la dieran." (Entrevista 42)

Asimismo, se relatan situaciones de violencia sufridas por las trabajadoras en el transcurso de estas constataciones:

*“(…) cuando exigimos salir de a dos fue por qué a una de las chicas un señor la dejó encerrada adentro de la casa. Ella entró, cerró con llave y se puso como a hablar y el tono se fue elevando, ella no sabía qué hacer! Después le abrió, pero en el momento ella se asustó mucho. Situaciones como esa han pasado muchas, de entrar a la casa...Nosotras después fuimos tomando dimensión y tomando precauciones. Como estar haciéndole la entrevista a la mujer mientras el denunciado no estaba en la casa y que aparezca por qué volvió de trabajar y que empiece a preguntar y quiénes son. Situaciones como esas muchas veces, que el señor se pone violento con nosotras. (...) un señor las amenazó de muerte con un arma...” (Entrevista 44)*

Lo expuesto, sumado a situaciones de robo vivenciadas, hará que estas salidas sean realizadas finalmente con la Policía:

*“En realidad los policías surgieron a partir de un robo que hubo, estaba yo en la camioneta del Ministerio y se llevaron la camioneta con el chofer arriba, y nos dejaron a nosotras solas. A partir de eso empezamos a ir con policía, después han pasado otros robos también, ese no fue el único (...) Después de mucho tiempo, por otras cosas que nos fueron pasando también empezamos a salir con un policía. Eso también fue un cambio para el equipo, lo tuvimos que asimilar porque la mayoría no queríamos salir policía, hasta que lo fuimos entendiendo desde otro lugar, pero bueno.” (Entrevista 44)*

**. Insignificancia y resultados vs. reconocimiento de derechos y procesos:** Es interesante en este apartado, dar cuenta del modo en que lo instrumental, de la insignificancia, tiene lugar de acuerdo a las distintas configuraciones contextuales. Si bien esta lógica, al decir de las entrevistadas, se encuentra presente en el decurso del conjunto de las gestiones por las cuales atravesó la Dirección, hacen una sustancial diferencia entre la gestión en el período en análisis, y la que se inaugura a partir del 2015.

Situándonos primero en el período de análisis, desde la perspectiva de las trabajadoras, una de las cuestiones que emerge es como la política es utilizada instrumentalmente, mostrando resultados que persiguen meros fines electoralistas, lo que afectaría al desarrollo de tareas en post de reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. El modo en que la visibilización de la política y su lógica instrumental ha obstaculizado el despliegue del trabajo del área, es referido de la siguiente manera:

*“Por ejemplo nosotras salíamos con vehículos ploteados que decían grande “violencia” (eso fue durante la gestión de De la Sota) Camionetas gigantes (...) Era una situación en la que todo el mundo se enteraba que la mujer había hecho una denuncia por violencia. Ni hablar de la situación de exposición más allá de lo social, digo del riesgo. Por ahí esa mujer no le había dicho a su pareja que lo había denunciado, o su pareja no estaba enterado todavía. Yo recuerdo mucho de la gestión esa, y bastante coincidente con la gestión actual, de mucha propaganda del programa, sobre las intervenciones, sin conocimiento de la problemática o por encima de esas consideraciones entonces generando niveles de exposición zarpados, de las profesionales y también de las personas que atendíamos. (...) A nosotras nos han apedreado, hay barrios en los que nos asocian con el retiro de niños y de niñas, en algún momento ese equipo donde yo estoy ahora hizo también eso.” (Entrevista 42)*

Asimismo, y con relación a la disponibilidad o accesibilidad de los recursos destinados a becas, se explicitaba en los relatos, *“Que era un monto fijo por un año con posibilidad de extenderse a dos, que requería de una valoración profesional. Por supuesto que eso se va mezclando, en épocas de elecciones se entregan muchos más.” (Entrevista 45)*

A pesar de estos obstáculos y la ausencia de recursos adecuados, las trabajadoras resaltan que podían iniciar procesos con base a criterios técnicos:

*“¿Qué quiere decir esto? que no podíamos nosotros en una guardia atender todo lo que realmente hace falta atender en una primer entrevista, porque no alcanzaba el personal y porque en seis horas no podíamos escuchar más que tres, cuatro, cinco entrevistas a lo sumo, bien escuchadas, atendidas, con intervenciones. Entonces eso hacía y pasó siempre que haya gente que para ser atendida por primera vez en una primera entrevista que tenga que ir muchas veces. O tengan que ir muy temprano. Había muy poco personal, muy pocos equipos técnicos atendiendo.” (Entrevista 43)*

Puede inferirse de esta manera, que la ausencia de recursos a la que aluden es vivida solo como una parte del trabajo que efectúan: *“Pero después en lo otro pienso que era...estaba bueno, para mí estaba bueno lo que hacíamos. Y se trabajaba muy interdisciplinariamente, con los psicólogos, entonces podíamos a cada caso destinarle un tiempo, poder pensar estrategias, eso.” (Entrevista 43).*

Como otra de las cuestiones que valoran de la gestión 2011-2015, es el hecho de encontrarse informadas del proceso de la política en su conjunto, siendo consultadas en algunos casos e informadas en otros por los decisores políticos:

*“No se metía con las decisiones técnicas del equipo. Porque ahora por ejemplo, para darte un ejemplo, viene una mujer que viene a llorar, cualquiera sea la situación, sin escucharla si la secretaria decide darle una beca por que viene llorando se la da, y no le importa lo que opine el equipo técnico.... En la anterior gestión eso no pasaba, la Directora se sentaba, hablaba con el equipo, preguntaba, las decisiones las tomábamos en conjunto... (...) No tenemos ni idea y además es como una cuestión (voy a usar esta palabra) pero un poco... perversa de la secretaria de endulzamos el oído “si si está todo bien” y después pasan cosas terribles... Que eso, nosotras no estábamos acostumbradas... fue un cambio muy rotundo. En la política pública en sí, es eso, antes no parecía una institución pública.... Porque realmente nosotros trabajamos tranquilos... nunca nos planteamos no trabajar o “estar al pedo” o esas cosas. Y ahora es otra cosa.... Pasan cosas que nosotros no tenemos ni idea de que pasa ahí adentro, quien atiende a las mujeres... Por ejemplo, nos pasaba el último tiempo que íbamos a constatar a algunas casas y decían “si a mí me atendieron...” “¿Y quién te atendió?” “tal persona” “ah no... No la conozco”. No sabemos quién las atiende.” (Entrevista 44)*

Ahora, de la gestión gubernamental siguiente, de 2015 en adelante, entienden que si bien lo que sobran son recursos, los mismos han sido direccionados a mejorar la estructura edilicia y a sostener becas para las mujeres que arriban en situación de violencia, no redundando en una mejora de la calidad de las prestaciones y atenciones.

En este sentido, se sostiene que estos recursos estarían siendo administrados con primacía de criterios instrumentales, pasibles de ser capitalizados en procesos eleccionarios y que no dejan ningún tipo de espacio a establecer criterios. Además, estarían primando modalidades de tipo jerárquicos que afectan fuertemente la calidad de los servicios. De esta manera, la cantidad, propia de la lógica del núcleo de la insignificancia, primaría sobre la calidad y los procesos de atención:

*“No son intervenciones que puedan estar pautadas. Entonces hay mucha disputa en torno a eso de calidad / cantidad. Porque a ellos lo que les rinde son números.... Cuántas mujeres se atendieron por día,*



*cuantos botones se entregaron, cuantas llamadas hubo, cuantas denuncias se recibieron y no importa como se hizo eso. La calidad de eso no importa. Yo no puedo atender diez mujeres en seis horas de trabajo. No puedo. No es ético, no es responsable, no puede durar una entrevista menos de 40 minutos (... ) "Acá hay que modificar la forma porque no me están rindiendo", esos son los discursos: "No están rindiendo, no puede ser que tengan un promedio de atender a cuatro mujeres cada seis horas de trabajo. Que sean intervenciones más cortas! 10 minutos, 20 minutos". (Entrevista 42)*

*"Primero que ahora... sí, hay más mujeres que pasan por el Polo, y si no las hay las construyen. O sea, la onda es que hay que laburar, laburar, laburar, porque antes éramos unos ñoquis que atendíamos cuatro personas por mañana o por tarde. Y bueno, y ahora cualquier cosa ya es violencia de género, de repente. O sea, nadie se puede ir disconforme, antes era, bueno se focaliza una política hacia algo, y si entrabas en el programa bueno, y si no, no... No es que te hago entrar, porque tengo miedo de que salgan en la tele y se quejen. Sí. Ahora la demanda es mucho mayor, está más visibilizada también... y el modo de trabajar es distinto. El otro era mucho más relajado....O sea, antes uno tenía más tiempo para ver los casos, para articularlos, ahora no, pero se atiende más. " (Entrevista 45)*

Esta situación, de aumento de recursos en la gestión de la política, al tiempo que su no traducción en una lógica de derechos humanos, es interpretada como parte de un proceso que sobrevalora la lógica de lo político instrumental:

*"(...) lo político está, está siempre, porque no es lo mismo ser político que ser empleado. Había jefes que tenían una perspectiva técnica de abordaje, ahora no, es como que hay un montón de gente a cargo de todo pero que no tiene la más mínima idea y que lo único que hace es tratando de resolver, resolver... pero no tienen una trayectoria en el tema." (Entrevista 43)*

Lo expuesto se transcribe además, en las nuevas contrataciones precarizadas de personal que se estarían realizando:

*"Como que está muy politizado partidariamente, con lo lindo que tiene la política digamos pero esto es más partidario, y la gente que entra es gente que tiene un sueldo muy precario, digamos entran como becarios... y tampoco tienen ni formación ni capacitación, ni siquiera les dicen lo que van a hacer ahí. Entonces no tienen ni idea, y bueno, y esa es la gente que atiende a las mujeres que llegan a esa institución, que hacen una valoración de la situación y después si es necesario la pasan a una profesional. Con lo cual eso significa que nosotros no sabemos que se les dice y que se hace con esas mujeres digamos." (Entrevista 44)*

**. La primacía del caso:** En principio y como cuestión a resaltar, es que desde sus inicios a la actualidad -y más allá de las gestiones a cargo-, la lógica que primó fue la de atención y asistencia a las mujeres, encontrándose ausente la tarea de prevención. Es ello lo que estaría mostrando la atención del caso por caso, bajo un marco jurídico como el que ya expusimos, y, por consiguiente, una primacía del núcleo de significaciones de normalización.

Los relatos aluden al "peregrinaje" y a "calvario" que estas mujeres en situaciones de violencia experimentaban con su ingreso en el circuito estatal. Entre otros aspectos, aparecen como temas recurrentes las demoras en los procedimientos, su sucesivo "contar que les pasa" ante diferentes ventanillas, y el reclamo por no saber dónde y a quién dirigirse:

*"(...) había mujeres de los barrios que se autoorganizaban para apoyar a mujeres en situación de violencia y acompañarlas desde el barrio a hacer todo el peregrinaje... (...) Y una de las cosas que se dijo era justamente del calvario de esas mujeres que venían de los barrios, de la periferia y tenían que ir a*

distintos ámbitos, donde en todos ellos tenían que contar de nuevo el cuento y medio que se perdían en esa maraña de la justicia.” (Entrevista 41)

“Y yo cuando voy a la casa y me dicen “pero yo hice la denuncia en abril!”, “si tiene razón señora” ¿Qué le voy a decir? “Yo estoy acá para escucharla, tiene razón, se puede quejar, yo tengo un lugar a donde ir, a donde llamar... Le explico, somos pocas, pasa esto”... Entonces la mujer, bueno, ve que nada que ver, me abre la puerta, se sienta, y habla con vos una hora y media, y quizás se desahoga.” (Entrevista 42)

Con la asunción de Schiaretti en 2015, el conjunto de diferentes circuitos que debían recorrer las mujeres fue alojado en el Polo Integral. Desde la visión de las trabajadoras, esto no se habría traducido en mejoras sustanciales en las atenciones cotidianas:

“Entonces es eso que vemos que no se traduce. O sea supuestamente un discurso que jerarquiza que esta es una gestión comprometida con eso, pero en lo cotidiano seguimos viendo eso: mujeres que van y esperan un mes para la atención psicológica, o que van y en ese día tienen que esperar cuatro horas recién para que las atiendan, o que una medida de exclusión les llegue a los tres meses porque el equipo no puede constatar y entonces el juzgado todavía no decidió...” (Entrevista 42)

Es así como la instrumentalidad y la insignificancia que parecería haber adquirido la atención del caso a caso, donde no importan las personas ni los procesos, sino los resultados, pueden sintetizarse en este fragmento:

“Y tiene que ver con no dejar a nadie sin atender, tiene que ver con que nadie se queje... **si se llega a morir espero que tenga una beca**<sup>239</sup>, que hayan dado en constatación la valoración correcta, que hayan puesto riesgo alto.... Es como, bueno... Es política, nada se hace sin un fin.” (Entrevista 45)

Asimismo, se manifiesta cómo esta instrumentalidad pone en tensión a los equipos técnicos al momento de abordar los casos:

“Lo cual si uno lo piensa en términos de derecho, bueno, perfecto que sea así, que solamente haya que llenar un formulario. Pero los criterios que se manejan cuando no depende de un profesional el criterio para otorgarlo y para cuando retirarlo... los criterios que pasan a priorizarse son más de las autoridades. Y que siempre están de alguna manera mechados con una lectura de ganancia política. **Porque, ¿cuál es la preocupación de las profesionales? Que si vos se lo entregas a cuatro mil mujeres pasadas las elecciones se las van a retirar a dos mil**<sup>240</sup>. Y a quién van a llamar para decir a cuales dos mil hay que retirárselos ¿Entendes? Entonces si a nosotros nos hacen participar de la valoración de eso como un recurso crítico, porque también es eso supuestamente es un derecho, entonces todas podrían acceder por igual...” (Entrevista 42)

. **Acciones de resistencia de las trabajadoras en post de reconocimiento de derechos:** Las acciones instituyentes en miras del logro de una política acorde a los derechos humanos de las mujeres por parte de las trabajadoras de los equipos técnicos, pueden ser caracterizadas en tres

---

<sup>239</sup> El resaltado nos pertenece.

<sup>240</sup> El resaltado nos pertenece.

sentidos, los cuales toman o pierden fuerza acorde a los contextos de gestión en los cuales desarrollan sus tareas.<sup>241</sup>

Un primer sentido, refiere a la reflexión acerca de que su accionar supone “la humanización de la política”. Así, las trabajadoras se asumen como la cara de la política, “que hace que la política pública llegue de manera más humanizada”, que mantenga vínculos y relaciones que la misma toma:

*“Viste que hay como un lenguaje más del sentido común de que el empleado público está ahí rascándose. Yo las veo a mis compañeras todo el día, las veo irse perturbadas con los casos a la casa, a veces sin poder dormir. Además es toda una problemática que en ese sentido es contaminante... emocionalmente no hay forma de que sea sin consecuencia. Ese es el grupo que hace que la política pública llegue de manera más humanizada, que esa intención que solamente a los fines de rédito partidario llegue a las mujeres de manera más humanizada... Ese es el filtro, el grupo de trabajadoras que tiene el contacto diario.”* (Entrevista 42)

El segundo, alude a la incorporación de la perspectiva de los derechos de las mujeres. Ésta parece haber sido la lógica de accionar que ha primado en el período en estudio, la cual se distingue del actual, que a su modo de ver estaría “tutelando”:

*“Si, meramente eso. De derecho, de empoderar, el de la autonomía. Porque de repente ahora parece que estamos tutelando, en vez de reforzar un programa de reinserción laboral, estamos dándole una beca, porque antes, si bien había menos programas se laburaba más en cuestiones de que la mujer generara sus propios recursos, se la guiaba, se la acompañaba y se le informaba todo. Había una línea socioeducativa interesante que generaba empoderamiento. Para mí sí.”* (Entrevista 45)

Con esta línea, se inserta la construcción por parte de los equipos técnicos de protocolos de trabajo, así como de un conjunto de indicadores de riesgo como facilitadores de su tarea por fuera de marcos de discrecionalidad:

*“Nos fueron pasando cosas en la calle, en las entrevistas y nos hicieron pensar que teníamos que tener si o si un protocolo. Porque además teníamos un compañero, que después fue delegado, que como que él nos abrió la cabeza en eso. De que la gente que iba entrando nueva por ahí tenía que tener como una idea...tenía que quedar plasmado en algún lado como trabajábamos y cuál era la idea del equipo y la constatación. Y bueno, ahí nos fuimos juntando nosotros, nos juntábamos afuera del trabajo, en el trabajo... armando eso. Y bueno, y después como que el jefe también nos promovió eso de alguna manera, más que nada como una forma de cuidado para nosotros, saber que estaba ahí y que cualquier cosa había que remitirse al protocolo.”* (Entrevista 43)

Asimismo, pueden mencionarse iniciativas que surgían y que permiten reforzar lo expuesto. Una de ellas, refiere a la puesta en marcha por parte de las trabajadoras (psicólogas y trabajadoras sociales) de un proyecto llevado adelante sobre asesoramiento en Derechos Sexuales y Reproductivos. El

---

<sup>241</sup> “Yo creo que más que deberle a las distintas gestiones lo que hemos conseguido yo se lo adjudico a la posibilidad de organizarse del equipo técnico... No es que esta gestión fue de conceder más y esta otra fue como más dura. Me parece que eso se sostuvo, solo que lo que primó fue el impulso de la organización. Hay momentos más chatos, donde estamos todos reventados y no te dan ganas de reclamar nada. Y hay momentos donde pasa algo como paso la otra vez, las amenazaron de muerte... y dijimos listo basta no podemos seguir así y paramos un poco...” (Entrevista 42)

mismo, emergerá a partir del trabajo efectuado con un grupo de mujeres en situación de violencia, en el que se identificaron relatos naturalizados en torno a la violencia sexual. En este sentido, el proyecto tuvo por objeto, incorporar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, así como el ejercicio pleno y libre de su sexualidad.

Además, a partir de 2014, las actividades se orientaron a explorar el conocimiento y posicionamiento de las/os trabajadoras/as en este tema, a fin de determinar su mirada en torno a los relatos de las mujeres. Otra de las iniciativas, remite a la experiencia del equipo de “Capacitación y Empleo”, el que comienza sus actividades en 2009, bajo el objetivo de propiciar el empoderamiento económico de las mujeres. Sin embargo, aquellas actividades se verán suspendidas en el año 2016, con el inicio de la última gestión.

Finalmente, el tercer sentido, refiere a los reclamos laborales, a partir de una progresiva organización por parte de las trabajadoras de los equipos técnicos en torno a las situaciones laborales experimentadas, al momento en que han reflexionado sobre las mismas en términos de violencias. Si bien la misma, se encuentra en proceso en el transcurso del período en análisis, se incrementará finalizado el mismo, siendo la prevalente a partir de 2015:

*“Ahí es como que también hay toda una cuestión de cómo puede una trabajar sobre los posicionamiento y el reclamo de derechos... y de entender de que hay que decir... Digamos, de eso se trata. Nosotras lo trabajamos mucho... en las situaciones de violencia no hay palabras, no se puede dialogar... Y en general hay alguien que nunca pudo decir ni hablar ni opinar... Como también nosotras decidimos eso pensando en eso, como es una transmisión para las mujeres con las que trabajamos y de lo que trabajamos de impartir todo el tiempo. No al avasallamiento sobre esto, ahí hay que poner un límite: “ESTO NO PUEDE PASAR”. Entonces más allá de que por ahí uno, como trabajadoras ante autoridades o incluso un partido político que gobierna la provincia, es una situación de asimetría, si por supuesto. Pero una cosa es poder decirlo, más allá de entender cuál es esa asimetría, y otra cosa es no poder decir nada... Bueno no, hay que salir y poder decir y todo el tiempo incentivarlos a decir “esto no, sobre esto no hay que tener vergüenza” no es una situación en la que uno tiene responsabilidad, ni culpa. Esto hay que poder hablarlo, porque no puede pasar! Y no te pasa a vos por ser vos, nos pasa a todos. Todo eso que siempre transmitimos, quedaba trunco si despedían compañeras y nos quedábamos mudas adentro. Como que todo el tiempo fue pensado en simultaneo al laburo con ellas...” (Entrevista 42)*

Como parte de esta última, y a partir de una serie de despidos al interior del área, particulares estrategias de solidaridad se establecieron entre las trabajadoras y las mujeres perceptoras de estos servicios:

*“En realidad lo que a nosotras no nos pasaba era de advertir la dimensión de ese vínculo, paso eso las despidieron y ellas por supuesto se acercaban, nosotras estábamos de asamblea y entonces se enteraban. Entonces hubo varias manifestaciones de organización, una de esas, la más común, fue que iban todos los días a preguntar por su profesional. Decían “bueno está tal? porque ella me atiende a mí” y la recepcionista con cara de poker... Ellas ya sabían que la habían despedido pero era intencionado. Incluso algunas se animaron a ingresar notas por SUAC que es como la mesa de recepción de trámites, te ponen un sticker y eso va hasta la autoridad, sigue su vía como jerárquicamente hasta la autoridad. En general son notas administrativas, burocráticas. Pero ellas hacían como una reseña de que hacían dos años que estaban yendo, que se atendían con tal, que con ellas habían aprendido a que nadie les puede hacer esto, o que está mal, lo que paso no había sido culpa de ellas... Todo lo que resignificaban de ese proceso y lo ingresaban. Eso fue un respaldo y una forma de expresión también... **porque bueno advertir que hay esa consonancia entre las trabajadoras y quienes concurren, en todos los sentidos!** (...)Nos han*

acompañado a las marchas, hubo una marcha contra los despidos y ellas fueron con nosotras.”<sup>242</sup> (Entrevista 42)

. **Articulación intersectorial e interjurisdiccional:** Una primera cuestión que parece verse afectada con el traspaso de la Dirección de Violencia al Ministerio de Desarrollo Social es el diferencial poder que esto supone con relación al Poder Judicial:

*“Entonces, De la Sota saca y ese cambio al Ministerio de Desarrollo Social afecta fuertemente.... Afecta de manera significativa. Porque para la justicia, recibir un oficio que viene del Ministerio de la Justicia, recibir un informe que viene del mismo Ministerio de Justicia, aunque sea un programa del ejecutivo, no tiene el mismo impacto que un informe que viene del Ministerio de Desarrollo Social, que a todo esto es como “la nena fea, la pobre, la sucia y la mala” si uno lo mira en ese contexto, desde ese lugar. Y por lo tanto, hubo que re trabajar el circuito que debían hacer, re trabajar el cómo debían llegar. Todo antes eran los mismos recursos dentro de un mismo organigrama, acá había que hacer combinar eso.”*<sup>243</sup> (Entrevista 47)

La necesidad que los decisores políticos se encuentren formados en el tema parece ser un aspecto crucial al momento de entablar relaciones de trabajo con el Poder Judicial. Estas relaciones entre la Dirección de Violencia y el Poder Judicial terminan siendo, desde la perspectiva de las entrevistadas, una cuestión discrecional, que depende de quien se encuentra en funciones:

*“Nosotros hemos tenido jefes que han aceitado esta situación. Por ejemplo, hay algunos jueces (también es eso, no sé cuál es la formación de los jueces en la temática) pero por ahí hay unos jueces que aunque vos les transmitís la valoración de que es riesgoso para la integridad de la señora, reiteran el oficio pidiendo entrevistarlo a él. Ahí lo que vos necesitás es una jefa que vaya al juzgado, que aceite esa relación, que diga “mira esto no se hizo, por esto, por esto y por esto”. De última si ustedes quieren citenlo acá, porque ellos tienen esa facultad. (...) pero no puede ser que termine siendo que dependa de la personalidad de cada una de las jefas! A la jefa no le gusta ir allá a confrontar, entonces bueno... (...) A veces en algunos casos hemos pedido explícitamente que el juez nos reciba, y nos ha recibido. Pero más que eso, yo insisto: vuelve a quedar en el equipo profesional, no hay nada institucionalizado.”* (Entrevista 42)

Por otro lado, para los equipos técnicos (específicamente aquellos que trabajan en Oficios Judiciales) surge una suerte de duplicidad de jefaturas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial: *“(...) pero ahora yo sentía eso, que tenía varios jefes: mi jefa y el juez, es como que tengo dos jefes”* (Entrevista 45). Así como el hecho de la responsabilidad que supone para ellas su trabajo con relación a los Jueces, quienes es “como si vivieran en una burbuja”:

---

<sup>242</sup> *“Ingresar una nota por SUAC, fue increíble! Fue como una forma de... En un momento así tan... de tanta vulnerabilidad, que te dejen en la calle y que por ejemplo te impidan entrar a tu trabajo para buscar las cosas que dejaste adentro, tanto avasallamiento. Y ver esa respuesta con las mujeres que laburaban, totalmente reparador. Ahí es donde nosotras damos una pelea fuerte, intensa, de asamblea permanente, hasta que las reincorporaron... Fue creo que la única repartición en la que se logró la reincorporación de las trabajadoras despedidas, habían despedido en trata, en el complejo esperanza. Había como varios despedidos.* (Entrevista 42)

<sup>243</sup> *“Y como que Justicia dijo “y ahora no sabemos cómo es” porque los que trabajan en la justicia decían: No, como ya no está más en el ministerio de justicia, sino que está en desarrollo social, es como si hubiera cambiado... Hubo que convencer y hubo que volver a colocar en el personal que atendía con la fiscalía el cómo era el circuito.”* (Entrevista 47)

*“Más allá de ver eso por ahí las que somos trabajadoras sociales, observamos todas las cuestiones de seguridad de la vivienda porque a veces se piden medidas, por ejemplo que el juez pida que pongan una medianera pero al lado vive toda la familia de él, o cuestiones como para ver si realmente lo que el juez determina. Es como si vivieran en una burbuja, porque desde lo más básico a lo más complejo hay que describirlo, porque sino las medidas salen a veces incoherentes.” (Entrevista 45)*

Es oportuno resaltar, más allá del conjunto de cuestiones ya expresadas, que las entrevistadas ponen en valor los cambios y avances que se encuentran en marcha en la Justicia. Esto es, de la lentitud e inoperancia existente en el transcurso del período en análisis, al modo en que desarrollan su actividad a partir de 2015:

*“(…) en 2014, 2015 estuvo la primer marcha de Ni una menos. Obviamente que sí, pero había menos políticas sociales de lo que sería la parte asistencial y como que la justicia era más lenta, de repente como que tardaban mucho más las medidas. Ahora hay de todo, cada juzgado tiene su librito, pero como que de repente eran más los casos que te llamaban para que vaya a explicarles por qué decías que había alto riesgo de femicidio, qué es la palabra femicidio.... cuestiones como básicas.” (Entrevista 45)*

*“A medida que esta política fue creciendo, entonces también la justicia se fue agilizando sola. Antes, cuando yo ingresé a violencia, una exclusión de hogar tardaba dos meses en salir, era un viaje... Hoy en día haces una denuncia, y si es muy grave, se hizo en determinadas condiciones, bien completa, al otro día va la justicia y lo excluye al violento. Eso cambió mucho, en 5, 6 años es impresionante... O sea, la justicia adoptó una dinámica que en su momento, y más cuando pasamos a Desarrollo, que no estaba tan fluido como cuando estábamos en Justicia, hubo que articular más en cosas como mandar informes, en pedir, llamar, etc.” (Entrevista 43)*

**. Las interconexiones con la Situación Irregular y Niñez:** Una situación preocupante que parecería configurarse, es el traslado, junto a los ex Juzgados Prevencionales, de las prácticas normalizadoras de la Situación Irregular a los nuevos Juzgados de Niñez, Juventud y Violencia Familiar, siendo esta vez su brazo de ejecución los Equipos Técnicos de la Dirección de Violencia:

*“Nosotros además de eso, en algún momento, venía un oficio que decía hay que retirar a la niña tanto, del domicilio tanto y trasladarla a tal lado. Y ni siquiera te anexaban un informe profesional! Ibas sin saber de qué se trataba, por qué la estabas sacando de esa casa y llevándola a otra. No eran intervenciones en las que nosotros habíamos valorado, porque de última si nosotros habíamos transmitido que era riesgoso que permaneciera ahí era más coherente después ir a retirar. Bueno...terrible, nefasto. Ir a retirar un niño o una niña en una casa, y sin conocer la situación.” (Entrevista 45)*

*“Sí y el desenfoque absoluto. Como antes al principio que “bueno vos vas tenes que sacar al chico de la casa, no importa cómo, no importa si vos valoraste, no valoraste” y eso por ahí a la gente de afuera le cuesta entender... A veces me pasa, por ejemplo le cuento a mi pareja y le cuesta entender porque él piensa que alguien lo tiene que hacer... Y es verdad que alguien lo tiene que hacer, ahora... yo por ejemplo intervine en una situación donde tuve que sacar a una beba de seis meses y a un hermanito de cinco años. (...) Probablemente esos niños estaban en una situación de violencia y había que retirarlos, pero cuando vos no sabes nada del caso porque ni siquiera te mandaron la denuncia.... Tan brazo sos, sos tan meramente ejecutor... Que vos vas sin ningún aval de la institución para frenar, por qué yo soy trabajadora de esa institución. Decir a ver bueno pará! Con que condiciones. Nosotras fuimos solas además, nos acompañó un oficial de justicia que ni siquiera es policía. Fuimos las dos solas, con un chofer y bueno en esa situación por ejemplo yo agarro la beba, mi compañera el nene que tenía cuatro o cinco años y el señor*

se empieza a golpear la cabeza contra la pared ... Los nenes mirando eso... Nosotros tratando de subirlos al auto para irnos lo más rápido posible... mi compañera toda rasguñada por el niño que no se quería ir y nadie podía hacer nada... (...) **Porque no hay intervención que valga si yo me subo al auto con ese niño y después de que me rasguño toda le intento transmitir que va a estar todo bien, no es posible...**"<sup>244</sup> (Entrevista 42)

En lo que refiere a las articulaciones intersectoriales, al igual que en el conjunto de políticas que se vienen analizando, y específicamente en consonancia con las de Niñez, las articulaciones que se efectúan son dependiendo del caso a caso y de las relaciones personales e informales de quienes las llevan adelante:

*"Es informal, es como que depende de la decisión del profesional en cada caso. Están aceitados los mecanismos porque bueno mis compañeras levantan el teléfono, por ejemplo con SENAF; por ahí no nos conocemos de vista pero yo ya reconozco algunos nombres por leer algunos informes de ellas, o por levantar el teléfono. Entonces mira esta situación, pasa esto, advertí esta situación te parece que te mande el informe, como activamos la derivación."* (Entrevista 42)

*"(...) no, con salud más que todo nos derivan a nosotros, o sea, que te manden la médica o equipos de salud que deriven, entonces articulabas por ahí.... Después como TS, llamabas a la TS del barrio, digamos estas articulaciones con los territorios si había. Según lo que demande el caso y las posibilidades del caso. La verdad que debido a la demanda y a la dinámica diaria me hubiera gustado articular mucho más de lo que articulaba. Lamentablemente la dinámica diaria te va comiendo el trabajo tuyo cotidiano y no te podés detener a, por ejemplo a lo que es redes en las mujeres, que es un tema importante que por ahí los TS podemos mirar mucho. No había tiempo para eso, para estas articulaciones necesarias."* (Entrevista 43)

Acerca de la articulación que se efectuó con el área de Hábitat, y el modo en que resultó la misma, las trabajadoras aluden a:

*"Hubo en la gestión anterior, por ejemplo, una decisión de... O sea crearon ese barrio atrás de Vicor, por Renault al fondo que se llama Héroes de Malvinas y decidieron que ahí iban a haber 20 familias que tienen algún hijo discapacitado, 20 mujeres que atravesen situaciones de violencia, 20 que...o 4 veteranos de guerra, y así. Entonces sabíamos que había 10, 20, 15, plazas para mujeres y había toda una cosa institucional. Imaginate un horror, de decidir a quién. Fue en la etapa previa a las elecciones (...) Y después todo esto de exponerlas a las mujeres a ir al acto, cortar la cinta, que se vea su cara en tele... Lo político partidario es destructivo para esas mujeres, pero a ellas no les queda otra... ¿De dónde sino? De donde se aferra, a quien acuden, es complejo. Bueno, me van a dar una casa, ¿Ante eso que vas a hacer? (...) Además lo distribuyeron así, estas tres manzanas y entonces todo el resto del barrio sabía que esas tres manzanas había mujeres que atravesaban situaciones de violencia"* (Entrevista 45)

---

<sup>244</sup> El subrayado nos pertenece

## C. Tercer Apartado MUNICIPIO DE VILLA MARÍA Y DERECHOS DE LAS MUJERES<sup>245</sup>

A igual que en los anteriores Capítulos, corresponde aquí también abordar la dinámica de las políticas de avance de los Derechos de la Mujer en el Municipio de Villa María. En este caso, se trata de la Coordinación de la Secretaria de Prevención Comunitaria y Derechos Humanos, creada en 2013, la cual nace como una “*necesidad de la ciudad de atender estas problemáticas, sobre todo basada en la violencia hacia las mujeres, en la discriminación, en la discriminación hacia la diversidad.*” (Entrevista 41) En cuanto a la descripción de la misma, contiene un fuerte sesgo paternalista, contraria al reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos humanos, considerándolas como víctimas, desprovistas de toda potencia:

*“(...) nosotros hacemos la contención de quien viene con su problemática de violencia y coadyuvamos en todo lo que es la asistencia, acompañar en la denuncia, los diversos caminos que hay que recorrer, ya sea la policía, la justicia, la fiscalía. Y luego, el seguimiento, yo entiendo de que hay que correrse en algún momento porque la mujer que padece, la mujer que es víctima de violencia, **de alguna manera queda refugiada en este lugar de encontrar un varón para que siga siendo su soporte.** (...) haciendo nuestra crítica, uno debe correrse de estos lugares y permitir **que la mujer pueda armar su propio proyecto de vida, sin la necesidad de un hombre**<sup>246</sup> (...) uno debe intentar correrse, sino queda atrapado en esto de que la víctima vuelve a buscar la protección” (Entrevista 41)*

Una de las tareas que realiza la Coordinación es la sensibilización en el tema mediante charlas en escuelas y Centros Vecinales. Destacan el haber puesto en marcha, junto al Consejo Nacional de las Mujeres y la Universidad Nacional de Villa María, una experiencia de escuelas populares de género, como parte de una iniciativa a nivel nacional fomentada en diferentes puntos del país. La participación de sus talleres era abierta al público en general, y uno de los entrevistados destaca la concurrencia de ocho miembros de las fuerzas policiales que “*salieron de allí con herramientas, con un mínimo de capacitación que por ahí la Provincia no dota.*”

En cuanto a los recursos de los que disponen, el Coordinador manifiesta no contar con personal administrativo y “*(...) no tener los recursos ni humanos, ni económicos. No tenemos un lugar físico donde de pronto a la persona víctima poder alojarla.*” Estas son las condiciones bajo las cuales se reciben unas “*...15-20 denuncias por día, que se supera los fines de semana, o los fines de semana largos.*” (Entrevista 41)

Muchas de las tareas que realizan, lo hacen de modo informal, “de facto”. Así refieren al procedimiento:

*“Acompañamos hacer la denuncia, gestionamos ante la Provincia. (Las articulaciones) en la medida que nos permita, muchas veces lo hacemos de facto. Con lo cual, no debería pero es muy difícil por ahí articular con la provincia. (...) por ahí yo a lo mejor tengo contacto digamos con la Dirección de Violencia Familiar de la Provincia de Córdoba. (...) la mujer que es víctima de violencia, tiene un derecho que es el de recibir la ayuda que la provincia debe, esta asignada por ley, con lo cual muchas veces estas mujeres sienten de que les están haciendo un favor. Trabajamos en la asistencia psicológica, muchas veces desde los CAPS,*

<sup>245</sup> Apartado construido en base a Entrevistas N° 41; 42; 43; 44.

<sup>246</sup> El resaltado nos pertenece.



*cuando no tienen las posibilidades económicas de hacerlo. También la provincia cuenta con un equipo de una psicóloga y una trabajadora social, que no es lo ideal porque bueno, deberían tener las sesiones con más asiduidad, pero bueno, las tiene cada 15 o 20 días, pero bueno, en ese interin queda como medias desprotegidas, entonces vuelven a este lugar donde se sienten escuchadas nuevamente.” (Entrevista 41)*

También, gestionan, en caso de ser necesario, programas de “ayuda económica”, a las que califican como “*no muy significativa*”, tales como vales de mercadería, algún tipo de subsidio municipal o un “*seguro que otorga la Nación a través de la Oficina de Empleo*” por año y medio. Por su parte, la Provincia, entrega una beca, que no posee fecha cierta y va de acuerdo al presupuesto. Según los entrevistados, dicha beca depende exclusivamente del informe de la psicóloga y la trabajadora social. Entonces, el derecho deviene pues en “ayuda”, con un componente de precarización en los tiempos, las modalidades de entrega y los plazos de percepción, como también en el monto que se percibe.

Desde la Coordinación, se señala que el Consejo Municipal de Mujeres, no se encontraría funcionando por falta de presupuesto, entendiéndose a su vez que la actual gestión se caracteriza por “*el asistencialismo y eso es contraproducente con las políticas públicas*”. Refieren además al Centro de Atención a la Víctima, creado en 2012, el cual a la fecha no estaría funcionando: “*se le dio una vuelta como para recrearlo nuevamente pero fue eso, entrega de flores y...*”. (Entrevista 41)

Finalmente, se visualiza como actividad que se destaca y que se viene efectuando desde la Coordinación, la promoción de “*los derechos de la diversidad (...) aquí ayudamos al colectivo sobre de las chicas trans*”. En este sentido, se ha impulsado la creación de una cooperativa que las incluye, mediante contratos de trabajo con el Municipio.

# **REFLEXIONES DE CIERRE**

## REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo, se constituye en un intento de abordar el Estado a partir de la política pública, considerada ésta un lugar propicio de indagación a fin de comprender de un modo a la vez complejo y específico los procesos, transformaciones y líneas de continuidad, relacionados con los nuevos sujetos de derecho de la comunidad política argentina, con énfasis en el campo de la Niñez, los Derechos de las Mujeres y la Nueva Economía Social. Tal propósito se ha realizado a partir de la interpretación de las significaciones que le asignan los/as actores/as que las ponen en movimiento y los contextos socio históricos de producción.

De esta manera, dar cuenta del modo en que los sujetos definen y categorizan el decir y fabricar estatal instituido en términos de verdad y de las disputas instituyentes que se instauran en torno a la misma, supuso un proceso investigativo situado en experiencias, en un intento de (re) construir una interpretación del mundo, que no es sino subjetiva.

Bajo el instrumental teórico y metodológico adoptado, la apuesta consistió así, en configurar un esquema de análisis de la política pública con base a un proceso de indagación y reflexión en torno a la misma que conjugó, en un proceso iterativo y espiralado, desarrollos teóricos conceptuales y trabajo empírico (Strauss y Corbin, 2002; Glasser y Strauss, 1967).

En tal marco, el línea articuladora del corpus se encontró orientada a caracterizar cómo el decir y fabricar estatal problematizó y pretendió (siempre pretensión) definir el binomio Nosotros/Otro, dando cuenta de las particulares modalidades que ha adquirido esta disputa acorde a contextos políticos, sociales y económicos delimitados, buscando al tiempo, hacer visibles las diversas formas de articulación desplegadas entre encontradas perspectivas de política pública.

A partir de allí, el esquema de análisis propuesto, transitó continuamente por al menos tres dimensiones de la política pública vinculadas entre sí. Una primera, es aquella de la arquitectura estatal, esto es el conjunto de leyes, procedimientos, organismos que la componen. La segunda, referida a lo imaginario estatal, entendido el mismo como el conjunto de significaciones centrales (instituidas/instituyentes) que se encuentran en circulación al interior de las mismas. En cuanto a la tercera, alude a la correlación de distintas fuerzas, lo político/la política establecida en su seno.

El énfasis recayó en la segunda dimensión, lo imaginario estatal, y en forma periférica en las dos restantes. Imaginario estatal, abordado desde la disputa entre núcleos de significaciones sociales imaginarias, no exentos las mismas de oposiciones ni contradicciones, de carácter heterogéneo, donde solo coyunturalmente, bajo determinadas configuraciones socio históricas, gana predominio, hegemonía, un núcleo sobre el resto.

Se pretendió así, seguir la pista sobre los modos de circulación de estos núcleos (instituidos/instituyentes), insertos en juegos de relaciones sociales más amplios y complejos, en el cual agencia y estructura, prácticas y reglas se presuponen, tanto dentro del Estado como más allá del mismo (Castoriadis, 1985; Abrams, 1977; Tausig, 2005; Bourdieu, 2014; Giddens, 1993).

En los párrafos siguientes, nos proponemos exponer las reflexiones finales del presente trabajo investigativo, que lejos de construirse en miras de un proceso acabado sostiene un irrenunciable recomienzo de interrogantes, aspectos conceptuales y nuevos casos desde donde ampliar categorías y dimensiones analíticas.

### ***Análisis de la política pública***

Un proceso de construcción socio histórica

El marco expuesto, supuso un abordaje de la política pública en términos de proceso vivo, dinámico y conflictivo, contradictorio y de ninguna manera acabado. Este enfoque, permitió dar cuenta de las pretensiones (siempre pretensión) de incidir en la construcción de nuevas categorías de individuos, contando, jerarquizando, dividiendo, agrupando. Al tiempo que buscó visualizar como éstas son permeadas, penetradas por la emergencia y las (auto) narraciones de nuevos sujetos políticos que irrumpen en la arena estatal en pos de su transformación. De esta manera se busca poner en evidencia cómo en el seno de las mismas se trazan líneas de continuidad, al tiempo que emergen ciertas transformaciones.

Por su parte, el conjunto de procesos analizados, permitió visualizar como aquello a que aludimos como “Estado”, deviene al tiempo en dureza, entidad reificada ficcional; y en fragilidad, sujeta a constantes y complejos movimientos. Dureza que resiste e imposibilita la puesta en marcha de ciertas transformaciones, que otorga prevalencia a lo viejo instituido, lo cual perdura, sin terminar de diluirse. Fragilidad, que trasvasa con especial énfasis a las transformaciones instituyentes que se pretenden impulsar, y que se expresa en los constantes cambios que adquiere su arquitectura, en las condiciones laborales y experiencias vivenciales de los/as trabajadores/as que lo habitan.

Una serie de aspectos, a ser profundizados, resaltan fruto de un abordaje de la política pública y el Estado en clave de significaciones sociales imaginarias. Las mismas fueron configurándose en la conjunción del marco conceptual desarrollado en nuestros inicios, y del trabajo de análisis empírico efectuado sobre las experiencias seleccionadas. Tal trabajo permite enunciar las siguientes proposiciones:

- La disputa en la política estatal se establece al momento de pretender objetivar, naturalizar, dotar de sentido común de modo selectivo a determinadas significaciones sociales en detrimento de otras. En esta selectividad (Jessop, 2002; Monedero, 2002), juegan tanto los aspectos más estructurales, entendidos como construcción socio histórica reificada, así como la capacidad de agencia, de reflexividad, tanto de los sujetos como de las organizaciones.
- Las significaciones imaginarias una vez instituidas en la política, contribuyen y son parte de su propia reproducción. De esta manera, se imbrican en la vida cotidiana, y pretenden (siempre pretensión) establecer una determinada topografía de lo social, con patrones legítimos/ilegítimos de clasificación y jerarquización. Lo expuesto, es posible al invisibilizarse su proceso de construcción (heteronomía)(Castoriadis, 1985)-

- Es la lógica ensídica, de producción binaria, la que ha predominado (y aún predomina) al momento de efectuar una “traducción estatal” del conjunto de problemas públicos que emergen en términos de agenda. Es sobre esta “traducción estatal”, que en términos generales adquiere el lenguaje de los derechos, que se encubre el carácter ficcional del Estado. Bajo fundamentos de razón, pretende legitimar las jerarquías que establece y la violencia simbólica que en las mismas subyacen. De esta manera, el derecho se constituye en una importante vía por la cual circulan los núcleos de significaciones instituidas/instituyentes. Es en el mismo, y con base a su capacidad performativa, que se anudan el decir y fabricar estatal.

- Al momento en que procesos instituyentes ingresan y fluyen en el decir y fabricar estatal heterónimo, se ponen en cuestionamiento las significaciones instituidas, resquebrajando la idea ficcional de Estado como fuente legítima de jerarquización y distinción del espacio social. Esta desnaturalización, supone el cuestionamiento de los soportes que le daban basamento, entre ellos, el derecho. En este sentido, se tornarían necesarios otros mecanismos de legitimación, lo cual suele orientarse con énfasis disimiles a la construcción de dispositivos públicos que incorporan a las organizaciones y movimientos.

- La política pública siempre se desenvuelve en un proceso de disputa de significaciones (instituyentes/instituido), al momento de estructurar el problema, de posicionamiento en la agenda pública, en la selectividad de sus opciones, en su llegada al territorio y a los sujetos. Esto es, tanto actores estatales, como aquellos considerados sus destinatarios, establecerán constantemente una disputa por su (re)producción o su reinterpretación-producción de la política con mayor o menor grado de éxito. El modo prevalente y las significaciones que adquieren primacía en estas disputas, depende de cada uno de los contextos y las relaciones de poder en donde éstas se desarrollan.

- Al encontrarse siempre las políticas estatales inmersas en este proceso de disputas, primarán en ellas, en mayor o en menor medida, las contradicciones, los vacíos, adquiriendo sentidos no uniformes para el conjunto de organizaciones estatales y para sus destinatarios. Esto es así, pues las significaciones no son elementos ni se componen de conjuntos, pues fluyen del mundo de las significaciones del magma (Castoriadis, 1985), desde donde se recrea constantemente el discurso el cual fluye sin quedar inmovilizado en sentidos unívocos y fijos. Tal como fuera expuesto, la significación en cuanto magma escapa esencialmente a las determinaciones de la lógica identitaria, lógica de conjuntos, pero aún no es posible dar cuenta de la misma, sin asumir aunque más no sea parcialmente esta lógica y sus implicaciones.

### ***Los núcleos de significación***

La política pública en disputa

Más allá de las particularidades propias de cada una de las experiencias en análisis, y a partir del abordaje metodológico propuesto, fueron identificados y caracterizados cuatro núcleos de significaciones del decir y fabricar estatal. Tres de ellos -de normalización, de reconocimiento de

Derechos Humanos, y de insignificancia neoliberal-, se encontrarían actualmente en circulación en las políticas públicas analizadas. (Remitimos a cuadros subsiguientes)

El cuarto -de intersticios magnaticos-, alude a significaciones instituyentes, las que no es posible y rehúsan (al menos por ahora) ser traducidas al lenguaje estatal de los derechos, por considerarlo un decir y fabricar que solo funciona teniendo en cuenta los binomios, las jerarquías, las identidades.

El primer núcleo, **de la normalización**, alude a una construcción socio-histórica propia del período fundacional de la comunidad política. En cuanto a las principales dimensiones y categorías pueden sintetizarse en el siguiente cuadro:

#### **POLÍTICAS NORMALIZADORAS SOBRE EL OTRO/OBJETO DE POLÍTICA**

Se constituye en mecanismo de gestión y administración de la reproducción de las significaciones imaginarias instituidas de lo normal/anormal, puro/impuro, legítimo/ilegítimo, socialmente instituidas y circunscripta a márgenes estatales.

<b>Comunidad Política Imaginada y Nosotros</b>	Construcción restrictiva del Nosotros y del proyecto económico de crecimiento que lo sustenta.	
<b>Derecho</b>	Instrumento de dominación y normalización de las sociedades.	
<b>Tipo de Legitimidad:</b> entendida como aceptación subjetiva del poder	Creación de ficción estatal de base racional legal a partir del derecho, desde la que se pone en resguardo al funcionario que toma las decisiones.	
<b>El fabricar (Técnica)</b>	Fundamentada en disciplinas inscriptas en el positivismo, pretendidamente objetivo, neutral y racional, que encubren lo irracional del racismo eugenésico e higienista que las subyace. Las políticas tienen base en leyes, que una vez descubiertas es necesario obedecerlas. Lo social en clave de naturaleza inerte. Distancia impersonal entre quien interviene y quien es objeto de la intervención, receptor pasivo de la misma.	<p><b>Principios de gestión que orientan el fabricar</b> Análogos a las organizaciones burocráticas: de autoridad jerárquica; alto grado de especialización y división del trabajo en compartimentos estancos; procedimientos rutinizados y regularizados objetivamente; Despersonalización.</p> <p><b>Operadores técnicos</b> Primacía de la heteronomía; cumplimiento de deberes oficiales establecidos en normas y bajo una disciplina con base a ciencia; estabilidad laboral.</p>
<b>Funcionariado político</b>	Orientación por valores normalizadores y racistas propios de este núcleo.	
<b>Modo prevalente de abordaje</b>	Tratamiento al caso individualizado. Dispositivos disciplinadores (institucionalización, deportación, aniquilación).	
<b>Alcance y finalidad de la política pública:</b>	<p>Altamente selectiva y de excepción.</p> <p>En su configuración moralizante: prevención de contagio – normalizar para un retorno al habitar y reproducir la comunidad política imaginada.</p> <p>En su configuración represiva: deportación, encierro, supresión a todo aquel que dispute o interpele el poder en el manejo del destino de la comunidad política imaginada.</p>	
<b>Definición de los sujetos y topografía social que impulsa</b>	Poblaciones específicas: Otro y su descendencia excluidos de la comunidad política y del sistema de producción capitalista. Objetivizados – deshumanizados – inferiores - ilegítimos – impuros. Construcción de ausencia de humanidad en el sujeto, el cual deviene objeto, incapaz, sin derechos, al tiempo que saturado jurídicamente. Sociedad ordenada en jerarquías y subconjuntos	

Un segundo núcleo, de **reconocimiento de Derechos Humanos**, en el que el *Otro* irrumpe en la comunidad política imaginada en clave de Sujeto de Derechos. Un emerger a la arena estatal a partir de voces múltiples, fragmentadas, todas ellas en rebelión contra la “devaluación estatal de los sujetos de la política”, que bregan por instituir nuevas narraciones de mundos posibles. El mismo, portaría un nuevo fabricar, el cual es resultado de la operación de traducción estatal de las significaciones instituyentes de los Nuevos Movimientos Sociales. En cuanto a las principales propiedades y categorías pueden sintetizarse en el presente cuadro:

#### **POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS - SUJETOS DE DERECHOS Y DE POLÍTICAS**

Pretende desarrollar aspiraciones portadas por los movimientos sociales y cristalizadas en ordenamientos de Derechos Humanos. Búsqueda de habilitación de nuevas vías, de “*predeterminación no necesaria*”, de imaginación de nuevos procesos.

<b>Comunidad Política Imaginada y Nosotros</b>	Construcción ampliada, con base a un proyecto de reconocimiento de derechos, en el marco de un proceso de desarrollo económico redistributivo.	
<b>Derecho</b>	Instrumento de transformación social, portador de principios de reconocimiento intersubjetivo.	
<b>Tipo de Legitimidad:</b> entendida como aceptación subjetiva del poder	En construcción constante, a partir de la construcción de mecanismos públicos de paridad participativa entre los sujetos.	
<b>El fabricar (Técnica)</b>	En construcción. Los instrumentos no son neutros, se asumen sus valores y su construcción intersubjetiva con los sujetos con derecho a la política, con los que interacciona en el marco de realidades ontológicas de mundos diversos y posibilidades de construcción de otras vidas posibles.	<b>Principios de gestión que orientan el fabricar</b> Enfoque de Derechos, Integralidad, Transversalidad, Intersectorialidad e Interjurisdiccionalidad. Configuración de dispositivos democráticos de participación y decisión, co-responsabilidad de una multiplicidad de actores.
		<b>Operadores técnicos</b> Primacía de autonomía y procesos reflexivos en torno a sus prácticas. Estabilidad laboral.
<b>Funcionariado político</b>	Orientación por valores propios de este núcleo.	
<b>Modo prevalente de abordaje</b>	Puesta en marcha de políticas universales e integrales en torno al conjunto de derechos sociales, económicos, políticos, culturales, etc.	
<b>Alcance y finalidad de la política pública</b>	Ampliación de la comunidad política imaginada vía la ampliación de derechos. La regla que prevalece es la universalidad. Propone mecanismos selectivos vía medidas de afirmación positiva, en caso de existencia de derechos vulnerados.	
<b>Definición de los sujetos y topografía social que impulsa</b>	Sujetos de derecho y de políticas, con participación activa en las mismas y compuestas por diversos modos de vida posibles	

Un tercer núcleo, **de la insignificancia neoliberal**, adquiere una lógica paradójica que destruye sentidos, pero al mismo tiempo los necesita para tener existencia. Esto es, 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 fabricar en una pura lógica instrumental de la ganancia, de lo cuantitativo, de los resultados. En cuanto a las principales propiedades y categorías pueden sintetizarse en:

#### **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.

<b>Comunidad Política Imaginada y Nosotros</b>	Construcción restrictiva del Nosotros y del proyecto económico de crecimiento que lo sustenta.	
<b>Derecho</b>	Instrumento de dominación y de desactivación del conflicto social.	
<b>Tipo de Legitimidad:</b> entendida como aceptación subjetiva de poder	Por resultados. Por uso activo del monopolio estatal de la violencia.	
<b>El fabricar (Técnica)</b>	Fundamentada en disciplinas que se inscriben en el positivismo y sus características de objetividad, neutralidad y racionalidad. Predominancia de las ciencias económicas y sus leyes como modos de regulación de las sociedades. Racismo inscripto en las leyes de mercado. Distancia impersonal entre quien interviene y quien es objeto de la intervención, entendido este último como receptor pasivo de la misma. Tecnocracia.	<b>Principios de gestión que orientan el fabricar</b> 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.
		<b>Operadores técnicos</b> Flexibilización y resultados, que deviene en precarización del empleo público.
<b>Funcionariado político</b>	Orientación por resultados. Su función posee carácter instrumental, de marketing político.	
<b>Modo prevalente de abordaje</b>	El caso individualizado, intervenciones de carácter asistencial, con prestaciones específicas, tendientes a obturar la potencia de subversión del Otro. Pérdida de la configuración moralizadora, rehabilitador. Decir y fabricar bajo una configuración represiva, de excepción que configura en supresión, eliminación del Otro	
<b>Alcance y finalidad de la política pública:</b>	Altamente selectiva. Fragilización de la configuración moralizante del núcleo de significaciones de normalización y ampliación de su configuración represiva, a todos aquellos que disputan o interpelan el poder en el manejo de la comunidad política imaginada.	
<b>Definición de los sujetos y topografía social que impulsa</b>	El Otro, entendido como aquel expulsado del sistema de producción capitalista: objetivizados-deshumanizados - inferiores - ilegítimos - impuros. Construcción de ausencia de humanidad en el sujeto, sin derechos, al tiempo que saturados jurídicamente: nuda vida. Sociedad ordenada en jerarquías y subconjuntos con base a modalidades de tipo individualistas entre sujetos y redes de mercado.	



### ***Las experiencias en análisis:***

Una mirada a partir de las dimensiones analíticas construidas

Las experiencias analizadas suponen fallidos intentos de decir y fabricar la política pública bajo el núcleo de significaciones de reconocimiento de Derechos Humanos. Así, la tendencia predominante, es que aquello que en sus inicios se presenta en términos de disputa de significaciones (reconocimiento de Derechos Humanos – normalización - insignificancia) redonda finalmente, con diversos grados de alcance y a pesar de los esfuerzos realizados, en mera insignificancia.

En este sentido, el recorrido por el conjunto de dimensiones analíticas construidas, posibilita visualizar las particularidades que adquieren estos procesos, así como sus puntos en común, los cuales finalmente, aportan a la convivencia del núcleo de normalización y de la insignificancia neoliberal, con un consecuente piso de fragilización y devastación de sentidos. Cabe resaltar aquí, una cuestión significativa que emergió en el exploratorio análisis de las experiencias de Villa María, la que refiere a la debilidad, podríamos decir casi total ausencia, en el decir y fabricar estatal del núcleo de reconocimiento de derechos.

#### a. COMUNIDAD POLÍTICA IMAGINADA Y NOSOTROS:

##### *Reconocimiento de derechos humanos y redistribución*

Puede afirmarse, y más allá de los profundos desafíos que mantienen, que el conjunto de experiencias en análisis se constituyen en intentos de ampliar la comunidad política imaginada bajo un instituyente de reconocimiento de nuevos sujetos de derechos y de políticas.

Como ya fuera expuesto, los grupos y movimientos que impulsaron este instituyente núcleo de reconocimiento imaginaron un nuevo decir y fabricar estatal en un determinado contexto bienestarista de redistribución y desarrollo económico. Esto es, se trataba de insertar la dimensión del reconocimiento a un proyecto redistributivo ya existente. Sin embargo, y al tiempo que éste núcleo progresivamente ingresaba en los ordenamientos jurídicos y la política pública, se producía la avanzada del núcleo de la insignificancia neoliberal.

En tal sentido, y bajo estos nuevos contextos post bienestaristas, es preciso determinar el proceso de selectividad estatal que se produce al momento de reconocer derechos a los sujetos y su relación con la redistribución. Incorporar así, la doble dimensión que supone el poder de agencia y la estructura, los constreñimientos a la acción y la apertura y habilitación de nuevas posibilidades (Jessop, 2002; Monedero, 2002; Giddens, 1995).

En el caso de las políticas de Niñez, el conjunto normativo sancionado, supone un intento de poner en marcha un instituyente “desde arriba”. Así, la habilitación de nuevas vías a las tradicionalmente transitadas por la política pública en este campo será impulsada por instrumentos jurídicos de carácter internacional. A nivel nacional y provincial, ambas leyes sancionadas pueden caracterizarse por un amplio reconocimiento de derechos en un único ordenamiento. Cabe resaltar, la especificidad que adquiere este proceso en Córdoba, el cual solo será activado de modo pleno a partir de las presiones efectuadas desde el Gobierno Nacional. Por su parte, el Municipio de Villa María no registra Ordenanzas que inicien la reconversión del antiguo sistema prevencional en las Secretarías a cargo del tema.

Destaca sin embargo al interior de esta área de políticas, cómo, selectivamente, se ha exceptuado a los/as niñas/os del derecho a participar del mundo productivo, junto a una débil explicitación del derecho a la participación. Así, la traducción estatal al lenguaje de derechos de este instituyente, parece posible al momento que este reconocimiento es despojado de estos dos aspectos centrales impulsados desde el cuarto núcleo, identificándose intersticios magmáticos por fuera del decir y fabricar estatal.

A diferencia de lo que ocurre con la política de niñez, las políticas de NES suponen la puesta en marcha de una política estatal instituyente “desde abajo”, de habilitación de nuevas vías que avancen en la construcción de un marco normativo a partir de las experiencias territoriales. Se trata aquí, de una política que intenta regular la inclusión del Otro no solo en términos de reconocimiento, sino además de redistribución. Al tiempo, es esta última la que adquiere una menor intensidad en su institucionalización, siendo además situada centralmente en las áreas sociales.

Al interior de estos ordenamientos, convive el núcleo de reconocimiento, haciendo expresa la aspiración de incorporar a los/as trabajadores de la Nueva Economía Social como sujetos de derechos, con un sistema de soportes paralelamente construidos en torno a los pobres “inempleables”, bajo los cuales, la vulnerabilidad social constatada por informes sociales se erige como condición de acceso provocando la apertura a intersticios en donde se cuelan el conjunto de los dispositivos disciplinarios.

Los requisitos que deben cumplimentarse se traducen así en enormes esfuerzos por parte de estos trabajadores, tales como el de asociarse y autogestionarse de manera democrática. También, el hecho de poner en marcha estas experiencias, sin que se encuentren contempladas entre las prestaciones de los programas el pago de las horas trabajadas en los primeros meses de su desarrollo. Todo lo expuesto, conlleva claras reminiscencias de las modalidades *workfare*.

Así, el formato que adquiere esta política pública alude a un conjunto de ordenamientos dispersos y fragmentados, y aún contradictorios, dependientes de las áreas de desarrollo social -dejando de lado las áreas de economía y de trabajo-, y donde este intento de inserción en un marco de derechos, deviene en construcción de normativas jurídicas y fiscales paralelas.

El Municipio cordobés, a diferencia de Villa María, posee una serie de ordenanzas en este tema, las cuales siguen similares lineamientos a los establecidos en el ámbito nacional. Cabe resaltar en torno a éstas, que carecen de toda fuerza normativa al momento de orientar esta política.

En lo que refiere al avance estatal en el reconocimiento de Derechos de las Mujeres, al igual que en el caso de Niñez, se trata de un instituyente “desde arriba”. Sin embargo, el reconocimiento de derechos a sus autonomías políticas, económicas y físicas se configuran en una serie de ordenamientos fragmentados. En esta línea, cabe resaltar que las iniciativas más débiles y dispersas en ambas jurisdicciones (Nacional y Provincial), son aquellas tendientes a remover las desigualdades estructurales que la esfera productiva presenta para las mujeres.

En cuanto a los esfuerzos estatales en post del logro en las autonomías de los cuerpos, éstos serán puestos centralmente en el tema de las violencias. Se dejan de lado selectivamente

reivindicaciones históricas del feminismo, tales como el aborto, lo cual posibilita inferir la vigencia de la premisa estatal de la etapa fundacional, en torno a la regulación de los cuerpos de las mujeres encargadas de la reproducción de la comunidad política argentina, así como de proporcionar enormes cantidades de plusvalía absoluta en nombre del amor con que se realiza el trabajo doméstico. Es dable reconocer sin embargo, la apertura de importantes resquebrajamiento de este sentido, entre otras, pero no solamente, con las sanciones de la Ley de Identidad de Género y la de Matrimonio Igualitario. También, con las multitudinarias marchas y paro de las mujeres del 8M.

En lo que respecta al tema de las violencias, es posible además visualizar cómo la selectividad estructural estatal opera de modo diferencial al momento de definir el problema, el cual adquiere distintas connotaciones según las jurisdicciones y sus contextos particulares de producción de la política pública. Así, a nivel nacional, se optará por un reconocimiento amplio del conjunto de modalidades de violencias, que exceden el ámbito familiar/doméstico, adoptándose propuestas de abordajes integrales de protección de derechos, que parten de presuponer que la remoción de condiciones de desigualdad estructural en las que cuales se insertan las mujeres argentinas, es parte de las políticas necesarias en la resolución de este problema.

A nivel provincial, vemos como la ley restringe notoriamente las significaciones referidas al reconocimiento de derechos humanos, adquiriendo predominio aquellas relativas a la normalización. Se promueve entonces, un abordaje de características asistencialistas, de individualización del caso, de una "víctima" a ser recuperada, que focaliza en la violencia doméstica o intrafamiliar. Ésta será pues la manera que el lenguaje estatal traducirá las propuestas y demandas del movimiento feminista cordobés, y la reescribirá.

Se trata así, de un ordenamiento que despojado de las miradas y aportes feministas, posibilitará la rápida expansión y aceptación de la misma por parte de diferentes y muy diversos actores, permitiendo incorporar a esta política aún miradas de corte conservador.

El estudio de las tres experiencias en análisis, permite evidenciar que más allá de los particulares contextos en los cuales estas se desarrollan, y de las modalidades que las transformaciones adquieren – impulsadas desde arriba o desde abajo -, el ámbito más duro, más reificado en estas políticas de reconocimientos de derechos humanos, es la esfera de lo económico, de la redistribución. Es aquí donde la selectividad estructural parece operar de manera común.

En este marco, es posible visualizar como la traducción estatal efectuada a las aspiraciones de los Nuevos Movimientos Sociales, habilita ciertos procesos de transformación en lo civil, en lo político, en lo cultural, estableciendo sin embargo, un fuerte cerco con relación a la redistribución, esto es con los derechos económicos.

Se impondría así, una matriz al interior del núcleo de reconocimientos de Derechos Humanos, de carácter más bien liberal individualista, que a partir de la disociación entre redistribución y reconocimiento, permitiría su convivencia con la mera insignificancia. En síntesis, la selectividad estructural estatal parece operar en el reconocimiento de derechos, a condición que los mismos sean despojados de las posibilidades de emergencia de alguna crítica estructural a las sociedades capitalistas, obturando instituyentes emancipatorios. Podría así verificarse un amplio reconocimiento de derechos humanos, a condición que no se toque el núcleo de la redistribución.

b. DERECHO:

*¿Transformación social o de dominación?*

En relación al punto anterior, puede afirmarse que el núcleo de significaciones de reconocimiento de Derechos Humanos posee un fuerte componente en sus procesos instituyentes estatales, sea en el derecho y en la sanción de leyes. Esto es, se apela al mismo decir y fabricar estatal sobre el cual originariamente se produjo la construcción del Otro en términos de dominación, como estrategia a los fines de proceder, bajo los mágicos rituales jurídicos, a construir nuevos sujetos de derecho y de políticas. En este sentido, las tres experiencias en análisis, constituyen esfuerzos de recuperación del derecho bajo objetivos de transformación de nuestras sociedades.

Sin embargo, sigue en pie como interrogante no saldado, en el marco de los aspectos que adquieren los procesos de selectividad referidos, aquel que alude a la capacidad transformativa del derecho. Así, los NMS, en un proceso de ciudadanía, partieron de presuponer que la ciudadanía hace al sujeto y no, de forma inversa, el sujeto a la ciudadanía. No es la humanidad la que provee derechos, sino que inversamente, es por la ciudadanía obtenida a partir y bajo las condiciones establecidas por el derecho que se obtiene el carácter de humano.

El conjunto de leyes sancionadas en los casos analizados, promueve así un reconocimiento a quienes ingresan en las categorizaciones de sujetos, y bajo las condiciones estipuladas por éstas. Y es aquí que se inserta una crítica, la cual es necesario profundizar, sobre estos procesos de reconocimiento de sujetos de derechos y de políticas iniciados. Si los proyectos de reconocimiento que se encuentran a disposición son aquellos que “deshacen” a la persona al conferirle reconocimiento, o que la “deshacen” al negarle reconocimiento, entonces éstos se convierten en sede del poder mediante el cual se produce lo humano de forma diferencial. En este sentido, permanecer bajo la ininteligibilidad tiene ciertas ventajas, si por inteligibilidad se entiende todo aquello que se produce como consecuencia del reconocimiento acorde a las normas sociales vigentes (Butler, 2007).

Así, se entiende necesario aún, la profundización de esta dimensión a partir del núcleo de intersticios magnéticos, emergiendo como interrogante aquí: ¿Qué sucede con aquellos que no pueden y/o rehúsan ser traducidos al lenguaje estatal de los derechos? ¿Es posible pensar la política pública desde esta clave analítica, o la misma establece un límite infranqueable a lo estatal?. Sobre todo, si retomamos aquí nuestra alerta planteada, acerca de cómo las propias significaciones sobre el objeto de estudio se encuentran ellas mismas performadas (en parte) por el propio objeto de estudio (Castoriadis, 1985.a; Bourdieu, 2014).

c. TIPO DE LEGITIMIDAD:

*Racional legal - Paridad participativa - Resultados*

En íntima asociación a la dimensión precedente, se produce el registro del tipo de legitimidad. Así, en nuestros aspectos conceptuales, proponemos cómo es a partir del derecho que los actos estatales, una vez enunciados por autoridad, producen efectos performativos por excelencia. Sabemos ya, que es el derecho y la configuración del modo de dominación racional-legal que hizo posible el decir y fabricar del Otro, de lo legítimo y de lo ilegítimo, de lo puro y de lo impuro de la comunidad política imaginada argentina.

Ahora, ¿Qué sucede cuando nuevos procesos instituyentes comienzan a circular por el derecho? ¿Cómo opera el resquebrajamiento de lo instituido en y por el derecho? ¿Qué supone la incorporación al mismo de elementos de carácter no jerárquicos, de construcción intersubjetiva, de reconocimiento de un Otro, por fuera de relaciones de dominación y fuerza?

La respuesta tentativa que emerge de nuestro trabajo, refiere a que el derecho, en el marco de estos nuevos procesos instituyentes, parecería perder su alta capacidad performativa, propia en las políticas bajo el núcleo de significaciones de normalización, diluyendo su carácter ficcional. Es ello lo que daría lugar, y solo a modo de ejemplo, a que los/as funcionarios/as del poder ejecutivo tengan temor al tomar medidas que son atribuciones conferidas por la nueva ley, tales como las controvertidas medidas excepcionales. También, que en el caso de la NES, el conjunto de Ordenanzas sancionadas por parte del Municipio cordobés nunca lleguen a ser plenamente implementadas, y que a pesar de la existencia de las mismas, la gestión en el período en análisis no registre a esta política como parte de sus competencias. Es aquí además, donde puede por su parte insertarse la repetida aspiración - tal la que expresa el Enfoque de Derechos-, de concebir un Estado obligado a derecho, que se rija por las pautas que desde el mismo son establecidas.

Tampoco se visualiza, y más allá de los intentos, que en el conjunto de políticas y experiencias en análisis, logre construirse un piso de legitimidad en el marco de la paridad participativa por parte de este conjunto de actores. Así, en el caso del CoPNAF, el conjunto de organizaciones sociales en este campo, niegan expresamente conformar parte de este espacio, al considerar que esto supondría un aval a la política de Niñez que lleva adelante la SENAF en Córdoba.

Análoga situación se registra con el conjunto de organizaciones que se vinculan a la Dirección de Economía Social de la Municipalidad de Córdoba. Las mismas, no perciben la emergencia de este organismo como un logro o conquista, tendiente a configurar un campo económico alternativo de la economía local. Tampoco, ven que esto pueda de algún modo mejorar las condiciones y posiciones de las cooperativas y asociaciones. Asimismo, no la significan como una pérdida al momento en que se procede a su desmantelamiento, y casi desaparición. Muy por el contrario, la visión que tienen los grupos y organizaciones sociales de la economía social en torno al organismo y las políticas que pone en marcha, alude más a un dispositivo que intenta obstruir el conflicto social, esto es, “calmar a las fieras”; evitar conflictos y su exposición en los medios; al tiempo que continuar precarizando sus condiciones laborales.

De manera similar, los grupos y organizaciones de mujeres y feministas de Córdoba, no visualizan la creación de organismos, o la implementación de la Ley de Violencia, como una conquista plena de derechos. Asimismo, se verifican contradicciones en torno a pertenecer a estos espacios y dispositivos estatales, lo que redundaría en una mera legitimación de la política. Aquí, y a diferencia de los otros casos en análisis, existe una reflexión en torno a las consecuencias que protestas y reclamos efectuados pudiesen tener en las mismas y en su presupuesto.

En síntesis, puede afirmarse que en las tres experiencias investigadas, la tendencia general es la reticencia por parte de las organizaciones y movimientos sociales a habitar estos espacios. Tampoco visualizan la creación de organismos específicos en el área o los espacios de consulta y concertación de políticas como un logro tendiente a la configuración de formas alternativas de lo

estatal. Más bien, la visión que parece prevalecer por parte de estos sujetos portadores de la política instituyente, refiere a dispositivos creados por y desde el Estado, de modo inconsulto, tendientes a obstruir el conflicto social y su exposición en los medios de comunicación.

De esta manera, estos constructos son significados como un acto de legitimación de una política en relación a la cual mantienen profundas críticas. Tampoco avizoran, que su participación en estos espacios pueda producir algún tipo de transformación. Vaciada así de las fuerzas portadoras del flujo instituyente, las experiencias en análisis devendrían fácilmente en mera insignificancia.

d. EL FABRICAR (LA TÉCNICA)

*Objetividad cuantitativa vs. Construcción cualitativa intersubjetiva*

Como ya se expuso, que algo adquiera el carácter de significación social, presupone no solo su decir, sino además, sus condiciones instrumentales de hacer, de las técnicas (*techné*) que dan lugar a que sea su existencia sea posible (Castoriadis, 1985).

En tal sentido, podemos afirmar aquí, que el conjunto de políticas públicas y experiencias en análisis, lleva insita la aspiración de construir otra modalidad de fabricar estatal bajo el núcleo de reconocimiento de derechos. Se trata de técnicas e instrumentos que la tornen posible, de carácter no neutro, en términos de construcción intersubjetiva con y entre sujetos. Nuevos abordajes donde lo cualitativo prima sobre lo cuantitativo, y en los que se interacciona en el marco de realidades ontológicas de mundos diversos y posibilidades de construcción de otras vidas posibles.

*Los principios de gestión que orientan el fabricar:*

El análisis de las experiencias permite caracterizar un conjunto de cuestiones que limitan el despliegue de nuevos principios de gestión bajo un fabricar estatal del reconocimiento, los cuales confluyen en el denominado Enfoque de Derechos (remitimos al cuadro precedente). Estas, aluden entre otras a:

- La persistencia de un instituido normalizador que atraviesa aún el conjunto de los organismos estatales, donde las experiencias en análisis no solo disputan nuevos modos de significar a los sujetos, sino además, y más allá de su área específica, el conjunto de principios base de la hegemónica gestión estatal normalizadora, tales las jerarquías marcadas y la especialización en competencias y funciones.

De esta manera, una cuestión relevante en el conjunto de experiencias en análisis es el hecho de encontrarse insertos en el marco de un proceso más amplio. Para Niñez, se trata del intento de reconversión del Consejo Provincial de Protección al Menor a la nueva SeNAF, y la consecuente resignificación de los mandatos institucionales. En este sentido, los/as integrantes de equipos técnicos de la CoPNAF y la Comisión Interministerial señalan cómo los diferentes organismos estatales no se auto perciben como parte activa, con obligaciones en esta nueva política pública. Así, la SeNAF sería concebida por estos, al igual que el antiguo

Consejo Provincial, como un organismo que como parte de su política debe replicar en su interior el conjunto de servicios sociales básicos estatales.

En el caso analizado de la Dirección de Economía Social de la Municipalidad de Córdoba, se ha debido establecer una doble disputa. La primera alude a la percepción que primaría acerca que los gobiernos locales deben responder prioritariamente a las tareas tradicionales de ABL, y la política social circunscribirse a casos puntuales, de carácter asistencial. Lo expuesto, y tal como emerge en el análisis, obstaculiza el desarrollo de una política con las características instituyentes de la NES.

Por su parte, en el caso de avance de los Derechos de las Mujeres, la tendencia sería el concentrar el accionar en un organismo, tal el Polo Integral. Esto último, posee una ambivalente lectura, ya que por un lado, como lo expresan las/os operadores/as de la política, las mujeres han dejado de transitar las diferentes dependencias estatales en búsqueda de un servicio específico. Sin embargo, por otro, se replicaría lo que sucede en SeNAF, al dejarse de lado la estrategia de transversalizar, del logro de una política integral, erigiéndose en un organismo que concentra el conjunto de servicios sociales básicos destinados a las mujeres que ven vulnerado su derecho a una vida libre de violencia.

Entendemos que una cuestión innovadora aquí lo constituye la Ley Nacional 26.845, al establecer de modo expreso las obligaciones y líneas de acción transversales a los diferentes organismos involucrados en el tema. Asimismo, se encuentran obligados a cumplir además, aquéllas establecidas en el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, el cual, no estaría aún siendo implementado. Se pone en marcha además, una Comisión Interinstitucional integrada por representantes de todas las áreas del PEN citadas en la ley, la cual tendrá por función articular acciones.

- Relacionado a lo anterior, se plantean las dificultades en torno a la construcción de mecanismos de coordinación horizontal. Aquí, se alude a una puja de espacios políticos partidarios, aun dentro de la misma línea partidaria que asume la gestión, y al modo en que se distribuyen las posiciones que éstas ocupan en las áreas y organismos estatales. Emerge además aquí como dificultad en la construcción de dichos espacios, el hecho que los mismos se erigen en el lugar propicio para el encuentro y expresión de los conflictos internos existentes entre los diferentes actores de una misma área estatal (Ej. Ministro de Salud y Médicos). De ahí, la reticencia de los decisores políticos a concurrir.
- Otra de las cuestiones, alude a una deficitaria articulación entre diferentes organismos para el logro de la coordinación vertical interjurisdiccional (federal, provincial, local). A modo de ejemplo, en el caso de la política de Niñez y la puesta en marcha de las múltiples instancias establecidas, habrían primado en su armado relaciones de carácter personal, y no canales y espacios institucionales. Lo expuesto, redundaba que al momento en que la persona que llevaba adelante las relaciones dejaba su puesto, estas articulaciones caían. Asimismo, se alude a la fragilidad de las mismas, las cuales se afianzan o caen dependiendo de los juegos de las fuerzas políticas dominantes en los territorios.

- La alta jerarquización estatal existente habría obstaculizado la puesta en marcha de dispositivos intersectoriales. Así, la representatividad de quienes participan en estos espacios multiactorales, sigue siendo un problema. Aún en las más altas esferas de decisión, estos representantes carecerían de poder político suficiente para la toma de decisiones.
- Las políticas que se ponen en marcha y la finalidad y objetivos pretendidos por los nuevos espacios resultan opacos para el conjunto de las áreas y dependencias estatales. Asimismo, ocurre para las propias organizaciones sociales, quienes y a modo de ejemplo en el caso de la CoPNAF, manifiestan no saber, muchas de las veces por qué y para qué se concurría a los mismos.
- Participación de los sujetos de la política: un aspecto significativo así, es que a pesar de las interrupciones iniciadas por estas experiencias, no se logra la incorporación las voces de los sujetos de la política. Lo expuesto, se relaciona a las cuestiones planteadas en el anterior punto; a lo que debe agregarse un agotamiento de la participación de los actores ante la ausencia de resultados concretos y , en el caso específico de los niños y las niñas, siguen siendo los adultos de las organizaciones sociales quienes actúen como sus interlocutoras.

Por su parte, los casos analizados en Villa María permiten entrever el bajo conocimiento de la puesta en marcha de políticas con enfoque de derechos humanos y sus principios de gestión, sumergiéndonos en el interrogante de las desigualdades territoriales que se generan en la efectivización de derechos, en el marco de las autonomías municipales.

### *Lxs operadorxs técnicos*

Este ingreso pretendido del núcleo instituyente de reconocimiento en la política pública, supone el intento de habilitar nuevas vías, de *“predeterminación no necesaria”*, de despliegue de una capacidad imaginativa estatal. Es este camino, el que intentarían recorrer una parte importante de los equipos del conjunto de experiencias analizadas. Esta situación, en todos los casos, ha devenido en altos niveles de frustración laboral.

Este esfuerzo iniciado de fabricar en el marco del núcleo de significaciones de reconocimiento de derechos, ha comportado para los mismos una serie de desafíos, entre ellos, la de incorporar ellos/as mismos/as la perspectiva de reconocimiento de derechos humanos, que en ciertos casos comportó la necesidad de re-significarse en términos de perfiles profesionales, sortear sus propios déficits de formación y, en este marco, establecer espacios dialógicos y de construcción de herramientas.

Por su parte, los y las trabajadoras/es estatales de los equipos técnicos, se encuentran en posiciones sumamente frágiles al momento de impulsar este núcleo de significaciones. Aquello se relaciona a la significativa vulneración de sus derechos laborales, que integra a cuestiones tales como una alta precarización en sus condiciones de contratación; deficientes condiciones materiales bajo las cuales desempeñan sus tareas; traslados y/o congelamiento de sus funciones.



El área de Economía Social en el Municipio cordobés, es el único caso en que si bien los trabajadores sufren una serie de ataques a sus derechos laborales (no asignación de tareas y funciones, corrimiento a espacios edilicios inadecuados, ausencia de recursos), se encuentran insertos en la planta estable de empleados municipales, lo que les posibilitará emprender acciones de resistencia más agresivas, y (aunque en su variante de insignificancia) conservar el organismo y alguna parte de sus competencias.

Por tanto, es esta estabilidad laboral lo que ha posibilitado la resistencia gremial y la conservación de área. A diferencia de las políticas de reconocimiento de derechos de NNA, donde las experiencias en análisis son desmanteladas totalmente. Sin embargo, como condición de esta subsistencia, será necesario que se produzca el pliegue hacia el núcleo de la insignificancia.

En las tres experiencias analizadas surge cómo el entusiasmo y empuje por emprender la habilitación de estas nuevas vías, va diluyéndose, derivando en situaciones laborales traumáticas. Solo en la experiencia analizada en la Dirección de Violencia, actual Polo Integral de la Mujer, las trabajadoras de los equipos técnicos han establecido lazos con los grupos de organizaciones de mujeres y feministas y han articulado demandas al organismo estatal. En las dos restantes experiencias analizadas, los equipos técnicos sostienen que los denodados esfuerzos que éstos realizan para llevar adelante esta línea de políticas tendientes a instituir un nuevo decir y fabricar estatal, no son visualizados por las organizaciones, quienes los entenderían como parte del todo estatal instituido.

e. FUNCIONARIADO POLÍTICO  
*Instrumentalidad vs valores*

Una condición necesaria para el avance y desarrollo de las políticas públicas, es la de contar con la decisión política. Cabe en este punto poner de relieve, uno de los principales escollos que atraviesa al conjunto de estas experiencias en análisis, el cual referiría a la predominancia que adquiere lo político instituido. Esto es, de decisores políticos orientados por una lógica instrumental de la insignificancia, buscando fortalecer posiciones en los distintos organismos estatales, como parte, muchas de las veces, de una carrera meramente electoralista. Se trata pues, de la prevalencia de la gestión y administración organizada de la desposesión material, simbólica, de derechos de las sociedades a partir de la devastación de sentidos.

Es el predominio de la instrumentalidad, la que deviene en una fragilidad de la política pública, la cual se traduce al modo de arquitectura estatal de las áreas y organismos, con sus múltiples reconversiones y traslados de Ministerios. Así, al compás de los cambios de gestión, de los movimientos de la agenda pública, de las necesidades electoralistas, las dependencias suben y bajan de los organigramas, se reconfiguran, adquieren recursos, que luego perderán en contextos post eleccionarios. Los/as entrevistados/as aluden aquí a que estos cambios, como tendencia, son del orden de “marketing político” y la necesidad de posicionar al decisor político en una carrera de visibilidad electoralista.

La devastación estatal, la insignificancia de lo político instituido, se observa además, a partir de ciertas cuestiones, tales como: la falta de experticia en el tema por parte de estos/as funcionarios/as;

la fragilidad y discontinuidad de sus posiciones, las que dependen de la dinámica de los grupos políticos, aún dentro de los mismos espacios partidarios; la paralización de actividades en años electorales o preelectorales. Un punto central aquí, que deviene de los objetivos instrumentales de carácter eleccionario que persiguen los mismos, lo configura la necesidad de cuantificar las prestaciones y poblaciones.

Particular énfasis adquiere el escaso conocimiento por parte de los decisores políticos, de estas políticas con enfoque de derechos humanos y los nuevos principios de gestión que las mismas suponen por parte de los gobiernos. Los relatos coinciden al momento de expresar los esfuerzos que realizan los equipos técnicos en miras que el funcionariado político comprenda la nueva lógica que suponen estas políticas.

Resulta significativo, que en la experiencia analizada en el campo de Niñez, las trabajadoras aluden al hecho que el saber técnico portado por el decisor político, se constituyó en el detonante para su separación del cargo. Por su parte, resalta el particular equilibrio que parece lograrse en el caso de la Dirección de Violencia en el período en análisis; aquí también, las trabajadoras manifiestan que se trata de una decisora política con conocimiento técnico, y resaltan los modos de trabajo no jerárquicos y las habilitaciones para poner en marcha relaciones, procesos y proyectos que “humanicen la política pública”. Así, a pesar de esta presencia de la insignificancia en acoplamiento con el núcleo de significaciones de la normalización, las trabajadoras entrevistadas resaltan de este período la posibilidad de establecer ciertos procesos de trabajo enmarcados en el núcleo de reconocimiento de derechos humanos.

Es a partir de 2015, con el definitivo ingreso del tema a la agenda pública, a partir de las marchas multitudinarias del NI UNA MENOS, es que el núcleo de insignificancia parece adquirir predominio en el modo de gestión que adquiere la política provincial. Así, y más allá de los recursos que se han puesto en post de mejorar a la misma, ganará la instrumentalidad ante la necesidad de mostrar resultados en la gestión, primando la cantidad de atenciones diarias realizadas a los casos y el número de prestaciones otorgadas (becas), por sobre los procesos. Lo expuesto, tiene su registro en la tensión que esto supone para los equipos técnicos, donde varias de sus integrantes han optado aquí por renunciar.

Y es en este punto, donde retomamos la negativa de las organizaciones sociales de involucrarse de modo alguno con los dispositivos en análisis. Posición ésta por su parte, interpelada por una parte de los equipos técnicos que llevan adelante estas experiencias, quienes interpretan esto fruto del desconocimiento de estas organizaciones, las cuales no lograrían visualizar el esfuerzo que supone trabajar al interior del Estado con base en el reconocimiento de derechos humanos.

Una última cuestión a plantear en este punto, refiere a la posición de poder donde se inscribe la voluntad política y su relación con los nuevos mandatos de dispositivos y organismos. Así, la CoPNAF y la Interministerial en Niñez, es el intento entablado por parte de una secretaría de transformar la lógica de actuación de un conjunto de ministerios tradicionales y de peso específico, tales y solo a modo de ejemplo, los de Salud y Educación. En la Dirección de Economía Social, la misma debe orientar una nueva lógica en las dependencias de Economía del Municipio.

Por su parte, en el caso analizado de avance de Derechos de las Mujeres, se trata de una Dirección del Área de Desarrollo Social, la que debe entablar relaciones y disputas desiguales con el Poder Judicial. Cabe aquí señalar una situación preocupante, la cual merece profundizarse en futuros trabajos, que refiere al traslado, junto a los ex Juzgados Prevencionales, de las prácticas normalizadoras de la Situación Irregular a los nuevos Juzgados de Niñez, Juventud y Violencia Familiar, siendo esta vez su brazo de ejecución los Equipos Técnicos de la Dirección de Violencia.

f. MODO PREVALENTE DE INTERVENCIÓN Y PAUTAS QUE LA ORIENTAN  
*La integralidad de la política vs. el caso Integral*

La ya aludida relación entre reconocimiento y redistribución emerge en el proceso de implementación. Los diferentes análisis realizados, dan cuenta de cómo este conjunto de políticas que incorporan a los nuevos sujetos de derechos, no ha podido insertarse en el territorio cordobés en un marco de políticas de alcance universal y sobre un proyecto de desarrollo económico inclusivo que las albergue.

Bajo lo expuesto, el abordaje integral de las políticas deviene en abordaje integral del caso, donde se cuelean las instituidas significaciones de la normalización, que se acoplan y reconvierten ahora bajo el suelo de la insignificancia. Es a partir de la noción de vulnerabilidad del sujeto (y no la de sujeto con derechos vulnerados), y del abordaje del caso, que se configura un victimismo habilitante de intervenciones.

Y si desde el núcleo de la normalización en su vertiente moralizante, el tratamiento del caso tenía por finalidad rehabilitar, normalizar a los sujetos para su posterior ingreso a la comunidad política imaginada (esto más allá de los resultados efectivamente logrados), no obstante bajo el núcleo de la insignificancia que predomina podría inferirse que esto no es así.

Un dato no menor, es el hecho que es esta modalidad de atención del caso, la que permite a los decisores políticos y la lógica instrumental, cuantificar prestaciones que aportan datos concretos sobre su accionar. Y es aquí, que las transformaciones procesuales y cualitativas carecen de sentido.

En la SeNAF, la ausencia de medidas adecuadas de primer y segundo nivel, redundan en una atención del caso a caso, en cuestiones que derivan de la imposibilidad de subsistencias básicas, de pobreza. La devastación de estas políticas hace decir a los entrevistados que pensar en términos de la nueva ley de Protección Integral es pensar en términos de “utopía”, o que no “estamos en el Primer Mundo”; asimismo, en la ausencia de programas específicos en este tema. Y en este marco, la intencionalidad de una política para todos/as las NNA, se restringe a las tradicionales poblaciones de los sectores postergados con las que trabajaba el Consejo del Menor.

En el caso de NES, la preferencia es la de trabajar con “el emprendedor”, como caso individualizado e individual. Sin embargo, no será con todos ellos, sino con solo aquellos que sigan las pautas de gestión del organismo, insertándose en la dinámica del “buen” emprendedor, el que acate las reglas de la insignificancia neoliberal. Tal como plantean los propios operadores técnicos entrevistados, queda abierta la política represiva, de criminalización, esto es, la política de excepción para todos aquellos Otros que no sigan estas pautas establecidas. Por ende, la noción de emprendedurismo, y el

tipo de trabajo que este supone, es uno de los aspectos que permite comprender la subsistencia del área de Economía Social al interior del Municipio. Esto, al posibilitar la asociación a la lógica de resultado, cuantificando prestaciones e identificando “clientes”.

Ante la ausencia de políticas de carácter más integrales, es que el abordaje caso por caso se constituye en “la política pública de NES”. Y si la primacía lo tiene el caso, el fomento de experiencias asociativas sería hoy utilizada con fines de precarizar la mano de obra que presta servicios al y desde el Municipio. Y lo que en un primer impulso significó asociatividad, como parte de la salvaguarda de puestos de trabajo, actualmente y en el marco de la insignificancia, se trata de modo prevalente de abaratar costos.

Es igualmente el abordaje del caso y una concepción victimista del mismo, el modo prevalente que adquiere la política que pretende dar cuenta de las mujeres en situaciones de violencia, encontrándose ausente todo rastro de acción preventiva, de remoción de las desigualdades estructurales vivenciadas por las mismas. Se trata así, de un abordaje estatal que puede caracterizarse de baja complejidad, incapaz de dar cuenta de las diferentes condiciones y posiciones de las mujeres, acorde a las múltiples opresiones de clase, raza y/o sexualidad.

En consonancia a lo anterior, lo que prima en las tres experiencias en análisis - y mas allá de las gestiones a cargo-, es una lógica de atención y asistencia a casos puntuales. Es sobre el caso que se producen las articulaciones, a partir de las acciones y redes auto convocadas e informales, con participación en muchos casos, de referentes y organizaciones sociales. Aquí, es donde lo discrecional adquiere primacía, ya que las medidas que se toman dependen de la persona que atiende y las redes informales a las que adscribe. De esta manera, integralidad de la política deviene así, en abordaje integral del caso.

g. ALCANCE Y FINALIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA  
*Moralización - Universalidad –Represión*

El núcleo de reconocimiento de derechos humanos supone políticas de carácter universal. De manera excepcional, y ante la vulneración de derechos, emergerían aquellas de carácter selectivo, vía medidas de afirmación positiva. Lo expuesto, supone a partir de políticas integrales, mantener una población fuera del circuito de la política estatal asistencial. Por otro, trabajar con base a procesos, de carácter cualitativo, procesos no mensurables.

Y si en la presente investigación, la atención del caso pretendía un retorno a lo humano del objeto, puede inferirse actualmente que como tendencia, esto no sería así. Las significaciones instituyentes de reconocimiento de derechos humanos han fragilizado los mecanismos disciplinadores y normalizadores de estos organismos. También han contribuido fuertemente en su desactivación, la ausencia de recursos y presupuestos de la insignificancia.

Surge aquí interrogarse acerca de los modos bajo los que actualmente se estarían reconfigurando los dispositivos de dominación tendientes a la construcción del binomio Nosotros/Otro. De manera tentativa, lo que parece configurarse a partir de las experiencias en estudio, es un tratamiento asistencial del caso, de prestaciones específicas, pasibles de ser cuantificadas, cuya finalidad

principal sería la supresión y disciplinamiento del conflicto en sí mismo que produce el Otro (no su moralización).

En caso que estos niveles de conflictividad social no logren atenuarse bajo su forma asistencial, emergería una configuración represiva moralizante, sea esto de manera general, o a partir de casos testigos aleccionadores. Este supuesto de trabajo, el que es necesario profundizar, se infiere de las áreas de políticas en análisis. A modo de ejemplo, cuando la Provincia pone en marcha sobre los NNA políticas de tolerancia cero, y se multiplican los casos de gatillo fácil. También, en las persecuciones y desalojos de los feriantes informales, de la economía popular que efectúa la Municipalidad. O en emerger de la ideología de género y la criminalización de las marchas y encuentros de mujeres.

Así, la fragilización del fabricar normalizador en su configuración moralizante, parecería dotar de fuerza a su configuración represiva, de un decir y fabricar de excepción, de supresión del Otro. Es aquí, que se inserta cómo interrogante la reconfiguración que estos dispositivos adquieren.

h. SUJETOS Y TOPOGRAFÍA SOCIAL QUE IMPULSA LA POLÍTICA  
*Sujeto – Objeto – Nuda Vida*

El conjunto de políticas en estudio, dan cuenta de una aspiración de incorporar a quienes fueran definidos como Otros, en términos de sujetos de derecho y de políticas, con participación activa en las mismas y complejizando una sociedad a partir de una multiplicidad de modos de vida posibles. Sin embargo, son múltiples, y tal como fuera expresado, los obstáculos en este sentido.

Este núcleo de significaciones instituyentes, nos sumerge en el interrogante planteado por Sousa Santos (2004) acerca de la posibilidad de reinventar el Estado, esto es, si la construcción de otro Estado es posible. Tal interrogante surge, a partir de visualizar cómo desde este conjunto de leyes (que no poseen pretensiones de deconstrucción, sino más bien de afirmación del ser mujer, de ser niña/o, de ser loco, de ser LGBTTI), contribuye a desmontar, de un modo cuasi orquestado, el entramado de significaciones en torno al Otro. Esto es: intentan desarticular los diferentes filtros institucionales encadenados (judiciales, médicos, psiquiátricos) del decir y fabricar de la política estatal normalizadora.

Por su parte, esta intencionalidad instituyente de la política pública parece diluirse, insertándose la misma en una amalgama de significaciones normalizadoras y de la insignificancia.

Si algo caracterizará a este protagonismo de la lógica de la insignificancia, es la ausencia del sujeto en la política, al adquirir primacía una orientación instrumental de la misma, tendiente tanto a obturar conflictos sociales, como obtener ventaja numérica en los procesos políticos eleccionarios. Y es lo asistencial en las prestaciones sociales, donde lo político instituido logra ambas finalidades.

Si esto no llegase a cumplir su función, tal como fuera ya expresado, emerge la política de excepción, aleccionando, disciplinando la conflictividad social. Y es aquí, donde se inserta un interrogante: ¿Es que la nuda vida, la política de excepción, remite a la actual configuración del Otro?.

### ***Estado y política estatal:***

Una doble cara: dominación y subversión

Interrogantes de cierre

El reconocimiento estatal del Otro, parece haber materializado la forma que adquirieron sus luchas, en una aparición de leyes y organismos altamente fragmentados, que no pueden reconocer entre sí las similitudes y analogías que los permean. Solo al ser visualizadas en su conjunto, emerge el modo en que las mismas contribuyen a desmontar, como si estuviesen de algún modo orquestadas, el entramado de significaciones en torno al Otro. Esto, al momento en que desarticulan los diferentes filtros institucionales encadenados (judiciales, médicos, psiquiátricos) del decir y fabricar de la política estatal, la cual pretendía construir un Nosotros en condiciones de normalidad que habitase y reprodujese la comunidad política imaginada.

Lo dicho, impone a la política estatal un replanteo en su forma de fabricar en la emergencia de estos nuevos sujetos de derecho, lo cual supone explorar nuevos modos de gestión que sorteen las formas estancas y especializadas por temáticas que tradicionalmente han prevalecido. No solo se trata de que los problemas a ser abordados se complejizan por los nuevos contextos que viven nuestras sociedades, sino que junto a ello debe considerarse la multiplicidad de sujetos de derechos a la política pública que han emergido y que imponen una nueva topografía estatal.

Partimos de considerar que en la actualidad, el escenario del decir y fabricar de estas emergentes políticas públicas se encuentra inmerso en disputas por modos de significar a las mismas. Se trata de dinámicas entabladas de convivencia y enfrentamiento, en las cuales y a partir del análisis efectuado, es posible visualizar como va ganando predominio el núcleo de la insignificancia.

Así, la política estatal ha iniciado un proceso de transformación, configurando en su interior el núcleo de significaciones de derechos humanos. Al tiempo, contamos con indicios acerca de los procesos de reconfiguración de sus tradicionales mecanismos de dominación. En este sentido, acordamos con Thwaites Rey (2010), sobre la dimensión contradictoria de la política estatal y el Estado, el cual situado en contexto y en diferentes tiempos históricos, emerge sea como fuente heterónoma de represión, sea que como garantía y límite último a la desigualdad más salvaje.

Los resultados de la exploración de esta doble vía al interior de la política estatal, debe posibilitar reforzar estrategias de carácter reflexivo, tendiente a la construcción de Otro Estado posible. Así, visibilizar los esfuerzos y desafíos que atraviesan a quienes habitan las organizaciones estatales al momento de habilitar nuevas vías de acción, comprendiendo la complejidad de estos intentos.

Promover asimismo, miradas emancipatorias, que articulen proyectos de reconocimiento y de redistribución en los actuales contextos de emergencia del precariado (Gorz, 1989), de destrucción de los soportes de la propiedad social (Castel 1999, 2010), de una desigualdad en las riquezas donde 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.

Lo expuesto, tal como plantea Fraser (2014), deviene en desafío común de este conjunto de sujetos emergentes, tal es la construcción de alternativas económicas, antirracistas, antisexistas y antijerárquicas, que articulen demandas de reconocimiento y redistribución, en alianza con los

tradicionales movimientos sociales, ejemplo los sindicatos. Es necesario así, reforzar la capacidad imaginativa, a fin de construir nuevos decursos 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.

Expresamos finalmente la necesidad de comenzar nuevamente nuestro espiral iterativo a partir de nuevas configuraciones teóricas, como pueden ser las de gobernanza y gubernamentalidad. Asimismo, lo adecuado de enriquecer nuestras dimensiones de análisis y sus propiedades a partir de nuevos casos de análisis. También, de plantear un conjunto de interrogantes y rescatar aquellos planteados del inicio de nuestro trabajo, que aún, luego de la realización del presente estudio, nos siguen interpelando:

*¿Es que la política estatal tradicional, instrumento de dominación / supresión / clausura del Otro, recupera su dimensión emancipatoria (Sousa Santos)? ¿Se trata de procesos instituyentes, de transformación e irrupción que alientan innovaciones imaginativas y democráticas; o en su caso, de una reinvenición de viejos modos de administración estatal de la heteronomía, de lo normalizado en los nuevos contextos neoliberales? ¿Qué grado de penetración poseen en estos procesos el neoliberalismo y su insignificancia?*

Dicho de otro modo y en el marco de la selectividad estratégica: *¿cuánto de determinación estatal en la instauración de procesos de dominación, y cuánto de capacidad estratégica para la construcción de otro Estado?; ¿cómo juega la emergencia de la multiplicidad, esta que pretende no ampliar, sino implosionar el binomio constitutivo del Nosotros/Otro, instituyente al cual hemos denominado: la emergencia de la lógica magmática?*

Asimismo, y en relación a los anteriores interrogantes:

*¿Es que el reconocimiento estatal de derechos humanos del Otro, puede operar solo a condición de ser despojado de sus aspiraciones emancipatorias, de crítica estructural a las sociedades capitalistas y del proceso de redistribución que ello implica?; ¿cómo se conjugan las desigualdades redistributivas estructurales del capitalismo, los procesos de reconocimiento y las modalidades que parece adquirir lo político instituido?.*

*¿Bajo qué núcleos de significaciones opera la disputa de estas políticas estatales por parte de los usuarios de la política pública?; ¿qué particularidades adquieren estos procesos en los territorios locales?*

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, F. (2003). La reforma de la administración pública: entre los paradigmas externos y las realidades nacionales. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.
- Agamben, G. (2006). *Homo Sacer*. Madrid: Pre-Textos.
- Alvarez Leguizamón, S. (2002). Capital social y concepciones de la pobreza en el discurso del Banco Mundial. Su funcionalidad en la nueva cuestión social . En L. (. Andrenacci, *Cuestión social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires Instituto del Conurbano/Universidad Nacional de General Sarmiento: Ediciones Al Margen.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ansaldi, W., & Funes, P. (s.f.). *Viviendo una hora latinoamericana. Acerca de rupturas y continuidades en el pensamiento de los años ceinte y sesenta*. Obtenido de <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal/art/afviviendounahoralatino.pdf>
- Ansolabehere, P. (2005). El hombre anarquista delincuente. *Revista Iberoamericana*. Vol. LXXI, Núm. 211, 539-553.
- Aries, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid: Taurus.
- Augé, M. (1996). *El sentido de los otros: actualidad de la antropología*. Paidós Ibérica.
- Baratta, A. (2007). Obtenido de [file:///C:/Users/Usuario/Documents/Tesis%20Doctorado/RedaccionTesis/Tesisfebrero2017/Capitulo%203/Justicia\\_y\\_derechos\\_9.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Documents/Tesis%20Doctorado/RedaccionTesis/Tesisfebrero2017/Capitulo%203/Justicia_y_derechos_9.pdf)
- Barbarini, Delfino, Mora, & Morales. (2013). *Documento Oficial producido por el Equipo de Trabajo - Comisión Interministerial*. Córdoba: SENAF.
- Barrancos, D. (1990). *Anarquismo, Educación y costumbres en la Argentina de primeros de siglo*. Buenos Aires: Contrapunto.
- Barrancos, D. (2004). *Inclusión/Exclusión. Historia con mujeres*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Barrancos, D. (2014). Los caminos del feminismo en la Argentina: historia y derivas. *Voces en el Fénix* Nº 32.
- Bayer, O. (2010). *El terrorismo de Estado en Argentina: apuntes sobre su historia y consecuencias*. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria (IEM).
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz: La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Billorou, M. J. (2003). *De la oligarquía roquista al peronismo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Blacha, L. E. (2015). *La clase política argentina, 1930-1943. La oposición ausente y la pérdida de poder*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Boaventura, d. S. (2004). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (1993). *Campo del poder y campo intelectual*. Buenos Aires: Folios Ediciones.
- Bourdieu, P. (2012). *Capital cultural, escuela y espacio social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.



- Bourdieu, P. (2014). *Bourdieu, Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France(1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P., & Teubner, G. (2000). *La fuerza del derecho estudio preliminar*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar.
- Bustelo, E. (2005). *Infancia en Indefensión*. Salud Colectiva.
- Butler, J. (2006). *Deshacer el género*. Barcelona: Paidós.
- Butler, J. (2014). Repensar la vulnerabilidad y la resistencia. *XV International Association of Women Philosophers Symposium*. Alcalá de Henares.
- Butler, J., & Chakravorty Spivak, G. (2009). *¿Quién le canta al estado-nación? Lenguaje, política, pertenencia*. Paidós.
- Carabajal, M. (s.f.). Obtenido de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-144980-2010-05-02.html>
- Caribe, O. d. (s.f.). Obtenido de CEPAL: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>
- Caruana Castela, M. E., & Srnec, C. (2014). *La economía social y solidaria en América del Sur : la construcción de un nuevo modelo de política social*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós .
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.
- Castela Caruana, M. E. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Sociales y Políticas*.
- Castell, C. R. (1999). *Seminario intensivo de investigación Empleo, desocupación, exclusiones; documento de trabajo*. Piette.
- Castoriadis, C. (1985). Conferencia ofrecida en el coloquio sobre Psicoanálisis y perspectiva familiar sistémica. *Une théorie de l'institution?* París: Centro de estudios de la familia.
- Castoriadis, C. (1985). *La institución imaginaria de la sociedad Vol II*. Barcelona: Tusquets.
- Castoriadis, C. (2004). *Sujeto y verdad en el mundo histórico social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castoriadis, C. (2008). *Un mundo fragmentado*. Buenos Aires: Altamira.
- Cecchetto, S. (2008). *La biología contra la democracia. Eugenesia, herencia y prejuicio en Argentina. 1880-1940*. Mar del Plata: EUEM.
- CELS. (s.f.). *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CEPAL. (2016). *Panorama Social de América Latina 2016*.
- Chavez, R., & Monzón, J. L. (2001). Economía Social y Sector No Lucrativo: actualidad científica y perspectivas. *Revista de Economía Social, Pública y Cooperativa; N° 037*.
- Ciulli, V. P. (2013). *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009)*. Buenos Aires: CLACSO .

- Ciordia, C. (2015). Reconfiguraciones en el circuito de protección de la infancia en el conurbano bonaerense. *Question. Revista Especializada en Periodismo y Comunicación, La Plata*.
- Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Miño y Dávila Editores.
- Coraggio, J. L. (2008). La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana. *3er Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo*. Montevideo: RIPESS.
- Córdoba, G. d. (2015). *Documentos estadísticos 2015*. Obtenido de [http://web2.cba.gov.ar/actual\\_web/estadisticas/Documentos\\_Estadisticos\\_2015.pdf](http://web2.cba.gov.ar/actual_web/estadisticas/Documentos_Estadisticos_2015.pdf)
- Cornejo Valle, M., & Pichardo, J. I. (2017). *La "ideología de género" frente a los derechos sexuales y reproductivos. El escenario español*.
- Cristini, R. (2015). *Tesis Doctoral: El derecho de participación de niños, niñas y adolescentes (NNA) en la escuela: acción política y procesos instituyentes. Un estudio de casos en escuelas preuniversitarias de la Ciudad de Córdoba*. Córdoba.
- Cussiánovich, A. (2003). *Ensayos sobre Infancia. Sujeto de derechos y protagonista*. Lima: Diskcopy EIRL.
- Danani, C., & (comp), C. (2004). *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales*. Buenos Aires: Altamira Editores.
- Danani, C., & File, J. (1997). *El papel del Fondo de reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares: una aproximación macroinstitucional*. San Miguel: Universidad nacional de Quilmes.
- De Sousa Santos, B. (2003). *Crítica a una razón indolente*.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del Sur*.
- De Sousa Santos, B. y. (2007). Para ampliar el canon de la producción. *Otra Economía, Volúmen 1, N° 1, 2 ° Semestre*.
- De Sousa Santos, B., & Rodríguez Garavito, C. (2007). Capítulo 1. El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica. En B. de Sousa Santos, & C. Rodríguez Garavito, *El derecho y la globalización*. México: Anthropos Editorial.
- Defourny, J. (2004). *The Emergence of Social Enterprise*.
- Echavarrí, L. (2004). La economía solidaria del Trueque. En C. (. La Serna, *economía solidaria en Argentina, entre las aspiraciones y las necesidades*. Córdoba: IIFAP.
- Echavarrí, L. (2005). *Tesis de Magister: Actores y producción legislativa en las políticas de infancia adolescencia de la Provincia de Córdoba*. Córdoba: IIFAP/UNC.
- Facio, A. (2011). Viena 1993, cuando las mujeres nos hicimos humanas. *Pensamiento Iberoamericano*, 3-20.
- Federici, S. (2012). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de sueños.
- FEIM. (2017). *La situación de las mujeres en Argentina*. Informe FEIM.
- Femenías, B. (2005). *Gender and the Boundaries of Dress in Contemporary Peru*. Universidad de Texas.
- 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.
- Foufelle, D., & Palmieri, J. (2006). *Feminismo y economía social y solidaria*. Obtenido de <http://www.ciudademujeres.com/articulos/Feminismo-y-economia-social-y>
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta, Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Santa Fé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Fraser, N. (2003). ¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año Vol. XLVI Número 187, 15 -33.
- Fraser, N. (2015). *Fortunas del feminismo*. Madrid: IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- García Méndez, E. (1989). Para una historia del control penal de la infancia: La informalidad de los medios formales de control. *Capítulo Criminológico, Nº 16, Maracaibo*.
- Gayol, S., & Kessler, G. (. (2002). *Violencias, Delitos y Justicias*. Buenos Aires: Manantial - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Giddens, A. (1993). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad, bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Giddens, A. (1998). *Más allá de la izquierda y la derecha*. Madrid.
- Giddens, A., Bauman, Z., Luhmann, N., & Beck, U. (1996). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Antrophos.
- Glasser, B. y. (1967). El método de comparación constante de análisis cualitativo. En *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. Material de Cátedra, Profesor Forni.
- Goffman, E. (2006). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires - Madrid: Amorrortu Editores.
- González Alcantud, J. A. (2011). De las razas históricas al racismo elegante. Nuevas perspectivas para un debate humanístico urgente. *Erebea. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*. Universidad de Granada.
- Gorz, A. (1998). *Miserias del Presente, Riqueza de lo Posible*. Buenos Aires: Paidós.
- Gros, A. (2016). Judith Butler y Beatriz Preciado: una comparación de dos modelos teóricos de la construcción de la identidad de género en la teoría queer. *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 245-260.
- Guzmán, V. (2001). *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo - CEPAL.
- Hardt, M., & Negri, A. (2000). *Imperio*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hardt, M., & Negri, T. (2002). La multitud contra el imperio. *OSAC Nº 7*.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro : economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO.

- Hintze, S., & Deux, M. (2007). Nueva división social del trabajo entre estado y sociedad; La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria. V *Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles*. Buenos Aires.
- Holloway, J. (2005). *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*. Obtenido de [http://ilusionismosocial.org/pluginfile.php/601/mod\\_resource/content/3/cambiar-el-mundo-el-poder-1275850.pdf](http://ilusionismosocial.org/pluginfile.php/601/mod_resource/content/3/cambiar-el-mundo-el-poder-1275850.pdf)
- Holloway, J. (2011). *Agrietar el capitalismo. El hacer contra el trabajo*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
- Iglesias, S., Villagra, & Barrios. (1998). *Un viaje a través de los espejos en los Congresos Panamericanos del Niño*. IIN/OEA.
- Indec. (2014). *Indicadores más relevantes de la inserción de mujeres y los varones en el mercado de trabajo*. Obtenido de [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/cegiot/140703\\_brochure.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/cegiot/140703_brochure.pdf)
- Interministerial, E. d. (s.f.). *Documento Oficial*.
- Internacional, O. (2015). *Informe Oxfam*. Obtenido de [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf)
- Internacional, O. (2016). *Una economía al servicio del 1%*. Obtenido de [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf)
- Isuani, A. (2012). Los desafíos de la Política Social. *Voces en el Fenix, Año , Número 17*.
- Jessop, B. (2002). *El futuro del Estado capitalista*. Los libros de la Catarata.
- Jessop, B. (2006). ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inención de la gobernancia. En *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, n° 7*. Santa Fe, Argentina.
- Kessler, G., & Roggi, M. C. (2003). *Programas de superación de la pobreza y capital social. La experiencia argentina de los 90", ponencia presentada en e*. Santiago de Chile: CEPAL.
- La Serna, C. (2004). *La Economía Solidaria del Trueque*. Córdoba: IIFAP.
- La Serna, C. (2016). Imaginarios en pugna. La cuestión de la democracia en el caso argentino. En C. (. La Serna, *Estado, política pública y acción colectiva : praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- La Serna, C., & Echavarrí, L. (2003). *El caso argentino en "Frente a la exclusión social, ¿que caminos? Los casos de Québec y Argentina*. INRS: Montreal; IIFAP: Córdoba.
- La Serna, C., Moreira Slepoy, J., & Echavarrí, L. (2011). Gobiernos locales, equidad de género y mundo del trabajo. En C. La Serna, & G. (. Santiago, *La cuestión de género en las políticas locales*. Córdoba: CICCUS.
- Laje, M. I. (1993). Los menores de ayer - Los niños de mañana. En F. d. Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, *Anuario*. Córdoba: Editorial Advocatus.

- Laje, M. I., & Bisig, E. (1989). *Abandono de Menores. Un enfoque jurídico sociológico*. Córdoba: Editorial Marcos Lernes.
- Laje, M. I., & Cristini, R. (2009). Capítulo 1. Elementos teóricos para el análisis. En C. G. Berra, *Derechos de la niñez e inversión social : profundizando compromisos de la UNC respecto de los derechos de niños, niñas y jóvenes* . Córdoba: UNICEF, Fundación ARCOR, SEU.
- Laje, M. I., & Vaca Narvaja, T. (2011). Los derechos de niños, niñas y adolescentes: Una construcción de larga data. En A. R. Alvarez, *Derechos de la infancia y de la adolescencia. Un análisis desde el método de casos*. Córdoba: Advocatus-Cijs, UNC.
- Lazzarato, M. (2006). *Políticas del acontecimiento*. Tinta Limón Ediciones.
- Lenton, D. (s.f.). *Algunas observaciones sobre la llamada "cuestión de los indios" y el genocidio en los tiempos de Roca*. Obtenido de [http://comisionporlamemoria.chaco.gov.ar/contenidos/contenidos/porlashuellasdelniand u/word/escritos/lenton\\_sobre\\_roca.pdf](http://comisionporlamemoria.chaco.gov.ar/contenidos/contenidos/porlashuellasdelniand u/word/escritos/lenton_sobre_roca.pdf)
- Llobet, V. (2011). Las políticas para la infancia y enfoque de derechos en América Latina. Algunas reflexiones sobre su abordaje teórico. *XXVIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología*. Recife.
- Luxemburg, R. (1900). *Obras Escogidas*. Obtenido de <https://www.marxists.org/espanol/luxem/1900/reform-revol.htm>
- Luxemburgo, R. (1900). *Reforma o Revolución social*. Obtenido de <http://www.pctargentina.org/reform.html>
- Macri, M., & Guemureman, S. (2013). La configuración del campo de estudios sobre juventud, adolescencia e infancia en Argentina a partir de la recuperación de la democracia. *Sudamérica: de Ciencias Sociales*.
- Mariátegui, J. C. (2007). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Marx, K., & Engels, F. (2017). *Manifiesto Comunista*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Massolo, A. (2005). Género y Seguridad Ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales. *Programa hacia una sociedad sin violencia - PNUD*.
- Matthaei, J. (2010). Más allá del hombre económico: Crisis Económica, Economía Feminista, y la Economía Solidaria. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social, vol. 10, núm. 19*, 65-80.
- Mendell, M. (2009). The Social Economy in Quebec: Lessons and Challenges for International CoOperation" in D. Reed and J.J. McMurty (eds.), -. En D. Reed, & J. McMurty, *Cooperatives in a Global Economy: The Challenges of CoOperation across Borders*. . Cambridge Scholars Publishing.
- Monedero, J. C. (2002). *El gobierno de las palabras. Políticas para tiempo de confusión*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nación, M. d. (s.f.). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Obtenido de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/politicas-sociales-del-bicentenario-i-2/>

- Nascimento, C. (2016). Anarquismo, Autogestión y Socialismo en “Nuestra América”. En J. L. Coraggio, *Economía social y solidaria en movimiento*. Universidad Nacional de General Sarmiento Ediciones.
- Novick, S. (2004). Políticas del Estado Argentino y el rol de las mujeres: legislación refecrida a maternidad y enfermedades venéreas (1930 – 1943). Trabajo preparado para presentar. *Meeting of de Latin America Studies Assosiation*. Las Vegas, Nevada,.
- Offe, C. (1992). Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional. En *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Sistema.
- Offe, C. (1997). Un diseño no productivista para las políticas social. En L. V. Comp, *En contra de la exclusión*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila Editores.
- Olin Wright, E. (2010). Cooperativas de Trabajo: ¿Un nicho en el capitalismo o un cambio más allá? . *Nexe* 27.
- Orozco Vilchez, J. (1986). *Doctrina Cooperativa. Antología*. San José de Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia.
- Oszlak, O., & O’Donnell, G. (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En *Documento CEDES/G.E.CLACSO N° 4*.
- Pautassi, L. (2012). Conferencia: 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*.
- Philip, A. (1977). *Sobre las dificultades de Estudiar el Estado*.
- Pilotti, F. (2000). *Globalización y Convención sobre los derechos del Niño: el contexto del texto*.  
Obtenido de  
<http://www.ifejant.org.pe/Aulavirtual/aulavirtual2/uploaddata/1Convencion/Francisco%20Pilloti.pdf>
- Platt, A. (1997). *Los salvadores del niño o la invención de la delincuencia*. México: Siglo XXI.
- Plotinsky, D. (2012). El Estado argentino y el cooperativismo de crédito: medio siglo de relaciones conflictivas (1962 – 2012). *XXIV Jornadas de Historia Económica*. Rosario.
- Pochmann, M. (2007). Posibilidades y límites de la economía solidaria latinoamericana. En J. L. Coraggio, *La economía social desde la periferia. Contribuciones*. Contribuciones.
- Polanyi, K. (2011). *La gran transformación, los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Preciado, B. (2002). *MULTITUDES QUEER. Notas para una política de los "anormales"*. Obtenido de <https://colaboratorio1.wordpress.com/2008/10/09/multitudes-queer-notas-para-una-politica-de-los-anormales-beatriz-preciado-2004/>
- Preciado, B. (2010). *Pornotopía. Arquitectur a y sexualida de Playboy durante la guerra fría*. Barcelona: Anagrama.
- Puiggros, A. (2006). *Qué pasó en la educación: breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires: Galerna.
- Quijano, A. (2011). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* . Buenos Aires: CLACSO.

- Quiroga Díaz, N. (2009). *Economías feminista, social y solidaria. Respuestas heterodoxas a la crisis de reproducción en América Latina*. Obtenido de Iconos. Revista de Ciencias Sociales, 33: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50903307>
- Razeto, L. (2001). Desarrollo económico y economía de la solidaridad. El desarrollo como expansión, transformación y perfeccionamiento de la economía en el tiempo. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Año/vol. 1, Nº 001*.
- Rebón, M. :. (2004). Nueva gestión para una nueva política social. *II Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Mendoza.
- 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., & 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.
- Ricardo, A. (2003). *¿Adiós al trabajo? Ensayos sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
- Rodigou, M., López, C. 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. *Revista Punto Género Nº 2*.
- Rodriguez Musa, O. (2012). *La cooperativa como figura jurídica. perspectivas constitucionales en Cuba para su aprovechamiento en otros sectores de la economía nacional diferentes al agropecuario*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Rodriguez, M. (s.f.). *Página 12*. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/futuro/13-2989-2014-03-17.html>
- Romero, J. L. (2007). *Las ideas políticas en Argentina*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, P. (1995). *La Nueva Cuestión Social, segunda parte*. Buenos Aires: Manantial.
- Salminis, J. A. (2010). *El cooperativismo agropecuario en la República Argentina: notas sobre su origen y evolución*. Río Cuarto.
- Salpúveda, R. (2011). *El Estado neoliberal y el orden mundial de la niñez: análisis de un dispositivo destructor de infancias*. Obtenido de [http://www.academia.edu/19537075/El\\_Estado\\_neoliberal\\_y\\_el\\_orden\\_mundial\\_de\\_la\\_ni%C3%B1ez\\_an%C3%A1lisis\\_de\\_un\\_dispositivo\\_destructor\\_de\\_infancias](http://www.academia.edu/19537075/El_Estado_neoliberal_y_el_orden_mundial_de_la_ni%C3%B1ez_an%C3%A1lisis_de_un_dispositivo_destructor_de_infancias)
- Schiochet, W. (2009). Diccionario de la otra economía. En A. Cattani, & J. y.-L. Coraggio. Buenos Aires: Altamira-CLACSO Coediciones.
- Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Singer, P. (2004). Economía Solidaria. En A. D. Cattani, *La otra economía*. Buenos Aires.
- Spicker, P., Leguizamón, S. A., & Gordon, D. (2009). *Pobreza. Un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002 ). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la Teoría Fundamentada*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

- Streiger, M. (1974). El Periodismo Cooperativo en la República Argentina. Apuntes para el conocimiento de sus orígenes, evolución y trascendencia . *Idelcoop - Año 1974 - Volumen 1 - Nº 2* .
- 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). *Eugenesia e higiene mental: usos de la psicología en la Argentina, 1900-1940*. Buenos Aires : Siglo XXI.
- Taussig, M. (2005). *Maleficium: el fetichismo del Estado*. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/151630269/Michael-Taussig-El-Fetichismo-del-Estado>
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1996). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- Thwaites Rey, M. (2010). *Después de la globalización neoliberal : ¿qué Estado en América Latina?* . Buenos Aires: CLASCO.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Madrid: PPC Editorial.
- Valko, M. (2010). *Pedagogía de la desmemoria. Crónicas y estrategias de genocidio invisible*. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo. Colección Osvaldo Bayer.
- Vallancourt, Y. (2009). La democratización de las políticas públicas: una visión canadiense y quebequense. En C. Vidal Garza, & F. Mariñez Navarro, *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México.
- Vallejo, G., & Miranda, M. (2004). Los saberes del poder: eugenesia y biotipología. *Revista de Indias, vol. LXIV, núm. 231, 425-444*.
- Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. España: Gedisa.
- Vezzetti, H. (1985). *La Locura en Argentina*. Paidós.
- Villalta, C. (2013). Estrategias políticas y valores locales. El impacto de la apropiación criminal de niños en la sociedad argentina. *Pensar la infancia desde América Latina: un estado de la cuestión*. Buenos Aires: CLACSO.
- Wacquant, L. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- Wacquant, L. (2008/2009). Conexiones carnales. Sobre corporización, aprendizaje y pertenencia. *Pensar. Espistemología, política y ciencias*.
- Weber, M. (2014). Obtenido de <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriapolitica/files/2014/10/Weber.Tipos-de-dominaci%C3%B3n.pdf>
- Yao, J. A. (2002). *Negros en Argentina: integración e identidad*. Obtenido de <http://journals.openedition.org/amnis/183>
- Zaffaroni, E. R. (2006). *Manual De Derecho Penal Parte General* . Ediar.
- Zibechi, R. (2003). Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. *OSAL Nº9*.
- Zibechi, R. (2010). Políticas Sociales, gobiernos progresistas y movimientos antisistémicos. *Otra Economía Vol. IV Nº6*.



## LEGISLACIONES UTILIZADAS

Leyes de Residencia 4.144 (1902) y de Defensa Social (1910).  
Ley Saenz Peña (1912).  
Ley Agote (Ley 10.903, 1919).  
Ley de "Higiene Sexual Prematrimonial" (1924)  
Ley de "Defensa de la raza" (1925)  
Ley de Cooperativas (Ley 11.388, 1926)  
Ley de Profilaxis de la Lepra (1926)  
Estatuto de la Minoridad, Ley 4.873 (1963) – Córdoba.  
Ley 20.337 de Cooperativas (1973). Aún vigente.  
Ley Nacional de 13.394 (1954) que establecía el Régimen Penal de Menores.  
Ley de Patria Potestad Compartida (1985).  
Ley 23.515 de Matrimonio Civil (1987).  
Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989).  
Ley 23.849 (1990) de aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño  
Ley de Cupo Femenino (Ley 24.012, 1993).  
Monotributo Social (25.865/2003)  
Decreto 189/2004 de creación de Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.  
Decreto 204/04 del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional  
Ordenanzas 10.837/04 y 10.838/04  
Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y de adecuación a la Convención Internacional de los Derechos del Niño (2005).  
Res. MDS. 1.375/2004 y sus sucesivas modificaciones (SPSyDH 1.023/2009 y Res. MDS 2.476/2010).  
Decreto 204/04 del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.  
Ordenanzas 10.837/04 y 10.838/04  
Ley 25.674 de cupo sindical femenino (2002).  
Ley Nacional 26.844 (2013) de trabajadores/as de casas particulares  
Ley Provincial Córdoba 9.283 de Violencia Familiar (2006).  
Ley Nº 25.929 de Parto y Nacimiento Humanizado (2004).  
Ley 9.157, del Consejo Provincial de la Mujer (CPM - 2004) en Córdoba.  
Ley de Protección Integral de niños/as y adolescentes (2005).  
Ley 26.355 de creación de la Marca Colectiva (2008).  
Ley Provincial 9.591 (2008) de creación del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (CoPNAF).  
Ley Protección Integral de las Mujeres (2009).  
Decreto 2.829/2010 de Régimen simplificado para pequeños contribuyentes.  
Ley Nacional de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26.485, 2009) y su Decreto Reglamentario 1.011/2010.  
Ley de Salud Mental (2010).  
Ley Matrimonio Igualitario (2010).

Ley Provincial 9.944 (2011) de Promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la Provincia de Córdoba.

Ley Provincial 10.060 de Programa de Lucha contra la Trata de Personas y la Esclavitud Sexual (2012).

Ley Identidad de Género (2012).

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).

Ley Nacional 26.844 (2013) de trabajadores/as de casas particulares.

## ANEXO

### A. NUEVO DECIR Y FABRICAR DEL SISTEMA DE PROTECCION INTEGRAL DE LA INFANCIA: Ley 26.061 (2005)

Se describe a continuación una síntesis del novedoso decir y fabricar estatal que plantea la política de Niñez; en este sentido, desarrollamos las nuevas distribuciones de obligaciones y responsabilidades establecidas, el modo en que se define el Sistema de Protección Integral de Derechos, los medios y procedimientos, las pautas de gestión que impone, sus principales organismos. Esto, tanto de la Ley Nacional 26.061, el cual es el marco de sanción de la Ley Provincial 9.944.

La Ley Nacional 26.061 tiene por objeto *“la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”*, y contiene un conjunto de derechos los que *“están asegurados por su máxima exigibilidad y sustentados en el principio del interés superior del niño.”*<sup>247</sup> (Art. 1). En las siguientes líneas, desarrollamos una serie de puntos a modo de caracterizar la arquitectura institucional que desde la misma se impulsa:

***Nueva distribución de obligaciones y responsabilidades:*** propone un nuevo esquema, donde la familia, es definida en términos de centro de vida: *“Se entiende por centro de vida el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia.”* (Art. 3. inc. f). La misma, *“...es responsable en forma prioritaria de asegurar a las NNA el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías.”*, teniendo padre y madre responsabilidades comunes (Art. 7).

---

<sup>247</sup> El principio del Interés Superior del Niño, se presenta como uno de los pilares más importantes de esta norma legal. Los derechos reconocidos en esta ley, como su exigibilidad, están sostenidos sobre y desde este principio (art 1). El mismo es definido como aquel que tiende a la “máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos a los niños, niñas y adolescentes” (art 3) e involucra el respeto a otros derechos, de ser oído, a que su opinión sea tenida en cuenta, el derecho al desarrollo personal en su medio familiar, social y cultural, etc. La patria potestad y su ejercicio, se ajusta a este principio y en caso de presentarse conflictos de intereses, éste prevalece. Se transforma entonces en una categoría jurídica indispensable para la protección integral de los NAA e incluso en su intervención y control. (Laje y Vaca Narvaja, 2011).

En lo que refiere a las políticas estatales, las mismas deben alcanzar tanto a los NNA, como a sus familias. El Estado debe “asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones.” (Art. 7). Un principio central que orienta a esta normativa es el fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las NNA (Art. 4).

En cuanto al rol de la Comunidad, la Ley establece: “...por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, debe y tiene derecho a ser parte activa en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de las NNA.” (Art. 6)

**El Sistema de Protección Integral de Derechos de las NNA:** se encuentra conformado por:

“...todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional.” (Art. 32)

El establecimiento, control y garantía de cumplimiento de la política federal es responsabilidad indelegable de “los organismos del estado.” (Art. 5).

**Medios:** a fines del logro de sus objetivos, el Sistema “deberá contar” con los siguientes medios: Políticas, planes y programas de protección de derechos; Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos; Recursos económicos; Procedimientos; Medidas de protección de derechos; y Medidas de protección excepcional de derechos (Art. 32).

**Procedimiento:** a partir del conjunto de medios establecidos, utiliza un procedimiento marco conformado en tres instancias, el cual ha sido sintetizado, por Schulnik (2012), por un triángulo, cuya base conformaría una primera instancia en la que ubica al conjunto de Políticas Públicas básicas, universales e integrales,<sup>248</sup> orientadas a efectivizar el conjunto de derechos consagrados en la 26066 y la CIDN. El nivel opera bajo garantía estatal para el pleno acceso a las mismas, y una prioridad en la atención y la permanencia en ellas de las NNA a lo largo de su crecimiento. Esta primera instancia, es de obligatorio cumplimiento por parte de la administración nacional y provincial, siendo el área de la administración que corresponda (salud, educación, desarrollo humano, etc.) quien tiene, en primer lugar, la obligación de promover el acceso y permanencia al derecho a través del programa correspondiente.

La segunda instancia se conforma por las medidas de protección integral (Arts. 33 a 38), que prevé aquellas situaciones que por acción u omisión de la política estatal se amenace o viole derechos o garantías de NNA, sea proveniente de una acción u omisión del Estado, la Sociedad, los particulares, los padres, la familia, representantes legales, o responsables, o aún, de la propia conducta de la niña, niño o adolescente La misma, es competencia de los órganos administrativos locales (Art. 33).

La tercera instancia, de “Medidas excepcionales” (Art. 39 al 41), alude a los casos que quedan fuera de la regla, cuando se evalúa necesaria la separación del niño de su familia, de aplicación solo cuando se han agotado las instancias anteriores, siendo “limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras

---

<sup>248</sup> Se trata de políticas entendidas necesarias para su pleno desarrollo, las que operan en el marco de los derechos a la educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, juego, participación ciudadana. (Laje, Vaca Narvaja, 2011).

persistan las causas que les dieron origen.” (Art. 39)<sup>249</sup>. Es el Poder Judicial, quien tiene como rol el control de legalidad de esta medida.

**El fabricar del Sistema:** a partir de sus diferentes artículos resaltan como características: la descentralización; su gestión asociada; la promoción de redes intersectoriales y constitución de grupos de defensa protección de derechos; la concertación articulada; y una asignación privilegiada de recursos, orientada por derechos a ser efectivizados.<sup>250</sup>

Lo expuesto, debe según la Ley, operar bajo los siguientes principios: *“Interés superior” de las NNA; (Art. 1, 3 y 5) Igualdad y no discriminación; (Art. 28) Efectividad<sup>251</sup>; (Art. 29). Deber de comunicar por parte del conjunto de operadores y organismos estatales de cualquier vulneración de derechos de la cual tuviera conocimiento a la autoridad administrativa de protección de derechos en el ámbito local, “...bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad por dicha omisión.”; Deber de todo funcionario de recepcionar y tramitar en forma gratuita denuncias de vulneración de derechos de los NNA bajo apercibimiento de “...de considerarlo incurso en la figura de grave incumplimiento de los Deberes del Funcionario Público.” (Art. 30)*

**Los organismos:** se encuentran descriptos en los Arts. 42 al 68 a los cuales remitimos. Solo nos limitaremos a mencionarlos, como modo de ilustrar la complejidad que este Sistema alcanza: a nivel Nacional se encuentra la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia;<sup>252</sup> A nivel federal, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia;<sup>253</sup> y a nivel provincial se encuentra el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez. Aquí, su forma y jerarquía es determinada por cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando autonomías e instituciones preexistentes.<sup>254</sup>

---

<sup>249</sup> *“Declarada procedente esta excepción, será la autoridad local de aplicación quien decida y establezca el procedimiento a seguir, acto que deberá estar jurídicamente fundado, debiendo notificar fehacientemente dentro del plazo de VEINTICUATRO (24) horas, la medida adoptada a la autoridad judicial competente en materia de familia de cada jurisdicción. El funcionario que no dé efectivo cumplimiento a esta disposición, será pasible de las sanciones previstas en el Capítulo IV del Código Penal de la Nación.” (Art. 40)*

<sup>250</sup> . Descentralización de organismos de aplicación y de planes y programas específicos a fin de garantizar mayor “autonomía, agilidad y eficacia.” (Art. 4)

. Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles, en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente. (Art. 4)

. Promoción de redes intersectoriales locales. (Art. 4)

. Propiciar la constitución de organizaciones y organismos de promoción de derechos para defensa y protección de derechos de los NNA. (Art. 4)

. Tener siempre presente la asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen. (Art.5)

. Concertación articulada: “La Política de Protección Integral de Derechos de las niñas, niños y adolescentes debe ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios.” (Art. 32)

. El conjunto de políticas, programas, planes, se encuentran orientados a efectivizar derechos, en su mayoría enumerados en los artículos 8 a 26, de carácter enunciativo.<sup>250</sup> Básicamente los mismos reproducen los establecidos en la CIDN.

<sup>251</sup> *Refiere a la obligación estatal de “adoptar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de otra índole, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos y garantías reconocidos en esta ley.”*

<sup>252</sup> Es el organismo especializado en materia de derechos de NNA en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional. La misma, presidida por un Secretario de Estado, funcionará con representación interministerial y de las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>253</sup> Se encuentra integrado por quien ejerza la titularidad de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, quien lo presidirá y por los representantes de los Órganos de Protección de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia existentes o a crearse en cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este es el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina.

<sup>254</sup> Por su parte, las provincias pueden celebrar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios y comunas en las jurisdicciones provinciales, como asimismo implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en coordinación articulada con las organizaciones no gubernamentales de niñez, adolescencia y familia.

Encontramos además, al Defensor de los Derechos de las NNA,<sup>255</sup> así como a las organizaciones no gubernamentales de Niñez y Adolescencia, que con Personería Jurídica y en cumplimiento de su misión institucional desarrollan programas o servicios de promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de las NNA. Por último, se fija un mecanismo de exigibilidad en sede administrativa, el cual se activa cuando el programa es denegado u omitido por la administración.<sup>256</sup>

## B. ORGANISMOS Y PROGRAMAS DE LA SENAF

Para agosto de 2014, presentación efectuada por el Secretario de la SeNAF da cuenta del conjunto de organismos que conformaban la arquitectura institucional provincial. Bajo el término “dispositivos de la nueva institucional” referirá a: Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia; Comisión Interministerial Provincial; Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia; Unidades de Desarrollo Regional (UDER); Comisiones Interministeriales Regionales; Servicios Locales de Infancia; Consejos Locales de infancia.

Se señalan asimismo un conjunto de acciones tendientes a fortalecer, transformar y/o ampliar el marco institucional a través del cual se implementan políticas públicas dirigidas a NNA, las cuales consisten en apuntalar el proceso de conformación del sistema en sus diferentes niveles; crear y descentralizar en el nivel local los órganos de aplicación de la ley; y mejorar las capacidades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas a la promoción y protección de derechos.

Los ejes de la política diseñada se dividirán en tres: “Fortalecimiento Familiar y Comunitario”, “Protección y restitución de derechos” e “Infractores de la ley penal”.

En el caso del eje de “Fortalecimiento Familiar y Comunitario”, se encontrará orientado a establecer acciones de promoción de derechos y vulneración de los mismos, lo que correspondería a las medidas de primer nivel establecidas en la Ley 9944. En cuanto a sus objetivos se refiere al fortalecimiento, apoyo y sostén del rol de la familia; así como a la promoción de espacios de participación para las mismas, las NNA y otros actores de la comunidad.

A tales fines, se mencionan una serie de “dispositivos”, tales como: Programas de Asistencia a la Familia; Centros de Cuidados Infantiles y Promoción de la Familia; O.G.A Talleres; Pasar al Frente, Pasala Bien – Municipios en Acción – Despegar; Centros Socio Educativos Abiertos a la Comunidad: El Aljibe, Casita de Qinquela, Paulo Freire, etc.; y Campañas de Sensibilización.

En lo que refiere al eje “Protección y Restitución de Derechos”, éste remitiría a las acciones tendientes a garantizar que las NNA con derechos o garantías vulnerados, puedan acceder al reconocimiento, goce y disfrute de los mismos. Bajo este eje, se encuentran comprendidas lo que en la ley 9944 de define como segundo nivel,<sup>257</sup> destinadas a las NNA y sus familias, que atraviesan situaciones críticas a nivel familiar, social, jurídico o económico (se trate tanto de víctimas de violencia, trata, tráfico, trabajo infantil, como de

---

<sup>255</sup> El mismo tiene a su cargo velar por la protección y promoción de sus derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y las leyes nacionales.

<sup>256</sup> La autoridad administrativa de protección de derechos en el ámbito local tiene la potestad y debe activar los mecanismos de exigibilidad, instando a las áreas que correspondan a dar cumplimiento de las políticas necesarias a fin de preservar, restituir inmediatamente el /los derecho/ s vulnerado/ s o reparar las consecuencias. Esta exigibilidad, puede ejercerla un particular u organizaciones no gubernamentales en sede judicial, garantizando el acceso del niño a los programas o recursos necesarios para restituir derechos. Podrá además, hacer exigible la política de un colectivo de niños, en función no sólo de otorgarle los recursos pertinentes, sino de diseñar el programa que contemple ese problema.

<sup>257</sup> Arts. 42 a 47 de la Ley.

niños, niñas y adolescentes en situación de abandono escolar, en situación de calle, etc.) Entre las medidas a tomar, se menciona: “Acompañamiento técnico; Becas de reconversión laboral; Derecho complementario por nacimiento; Tratamiento médicos, psicológico o psiquiátrico; Orientación a padres, etc; Asistencia económica.”

Por último, se mencionan las medidas excepcionales, (tercer nivel) enmarcándose aquí los programas: “Familia para familias; Revinculación familiar; Residencias y hogares de gestión asociada para la asistencia integral de NNyA sin cuidados parentales.”

## C. REGLAMENTO INTERNO DE CoPNAF. (Ley N° 9591/09)

### TÍTULO I

#### DEL PLENARIO GENERAL

##### **CAPITULO 1**

**ARTÍCULO 1°.-** El Plenario General del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia se constituirá en la forma que establece la Ley 9591/09 en su Artículo 3° y por los mecanismos previstos en los Artículos 4° y 5°. Se prevé, además, la designación de un suplente que cumple las funciones de representación del consejero titular cuando éste se vea imposibilitado de asistir.

**ARTÍCULO 2°.-** Los miembros del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia se denominan consejeros. Se integrarán al Consejo durante un período de 2 (dos) años sin derecho a compensación ni retribución alguna por el desempeño de sus funciones.

**ARTÍCULO 3°.-** Las funciones de los consejeros son indelegables, salvo en la persona designada como suplente. Los integrantes del Plenario General se comprometen a asistir a todas las sesiones, o en el caso de presentarse impedimentos insalvables que imposibiliten su presencia, a dar aviso a la Presidencia con 48hs de antelación a la fecha de la sesión.

**ARTÍCULO 4°.-** El Plenario General, por medio del voto de los dos tercios de los presentes, podrá solicitar a la correspondiente jurisdicción el reemplazo de aquellos miembros que presenten cuatro (4) ausencias sin aviso a las sesiones del cuerpo.

##### **CAPITULO 2. DE LAS AUTORIDADES**

**ARTÍCULO 5°.-** El Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia estará presidido por el Titular de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia o el organismo que en el futuro la sustituyere. Conforme a las atribuciones conferidas al Presidente del Consejo según lo establecido en los Artículos 6° y 7° de la Ley 9591/09, las sesiones deberán ser convocadas por el Presidente. En la primera sesión anual el Plenario General designará entre sus miembros al Vicepresidente. El Consejo contará además con la asistencia de una Secretaría Ejecutiva de Consejo.

**ARTÍCULO 6°.-** Además de las atribuciones conferidas al Presidente del Consejo por el Artículo 7° de la Ley N° 9591/09, **serán funciones del Presidente:**

- a) Convocar y citar a las reuniones ordinarias del Plenario General, de los Encuentros Regionales y de las reuniones extraordinarias en el caso de que las circunstancias ameriten una convocatoria.
- b) Presidir y abrir las sesiones del Consejo y someter a consideración del Plenario General su suspensión o levantamiento.
- c) Poner a consideración los puntos del orden del día.
- d) Dirigir las deliberaciones.
- e) Conceder el uso de la palabra.
- f) Generar espacios participativos y democráticos. Convocar a las votaciones.
- g) Anunciar el resultado de las votaciones.
- h) Declarar el cierre de las sesiones.
- i) Autenticar con su firma todos los actos, resoluciones y procedimientos del Plenario.
- j) Designar al Secretario Ejecutivo.
- k) Representar oficialmente al Consejo.

En caso de ausencia, el Presidente será reemplazado por el Vicepresidente y éste, de ser necesario, por el miembro que designe "ad-hoc" el Plenario General por mayoría de los presentes. **Serán funciones del Vicepresidente:**

- a) Asistir al Presidente en todos los temas en que éste lo considere necesario.
- b) Representar al Presidente cuando éste lo requiera.
- c) Cumplir con las atribuciones y deberes del Presidente en caso de tener que reemplazarlo en su ausencia.

El Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia contará con la asistencia de una **Secretaría Ejecutiva de Consejo que tendrá las siguientes funciones:**

- a) Organizar la convocatoria y la citación a las sesiones a pedido de la autoridad correspondiente.
- b) Remitir a los miembros del Plenario, el Orden del Día correspondiente a cada Reunión.
- c) Controlar la redacción de las Actas de las sesiones del Plenario General y dar lectura a las mismas cuando fuese requerida.
- d) Dar lectura a toda documentación según requiera el Plenario General.
- e) Preparar a solicitud de la Presidencia, la nómina de los miembros que hayan sido designados y que asistirán a las sesiones, haciendo constar una relación circunstanciada de los planes, programas, proyectos, y/o informes, que deban exponerse y tratarse.

### **CAPITULO 3. DE LAS SESIONES**

**ARTICULO 7°.-** En su primera sesión anual, el Plenario General fijará la fecha y los lugares de las reuniones ordinarias, en número de por lo menos una vez cada dos meses. La Secretaría Ejecutiva de Consejo se ocupará de las correspondientes citaciones y de su organización. Cuando el Presidente hubiera recibido avisos de ausencia que revelaran la imposibilidad de lograr la presencia mínima a la cual se refiere el Artículo 10°, podrá, previa consulta con la totalidad de los consejeros, proponer una fecha alternativa cercana o bien declarar suspendida la sesión.

**ARTICULO 8°.-** Por decisión del Presidente o por pedido fundado de más de la mitad de los miembros del Cuerpo, dirigidos por escrito al Presidente, se realizarán reuniones extraordinarias. La citación ejecutada desde la Presidencia, deberá incluir el orden del día, conformado exclusivamente por él o los asuntos que motivan la necesidad de la sesión.

**ARTICULO 9°.-** Los avisos y sesión y el orden del Día se harán llegar a cada consejero, con antelación no menor de 4 días. La Secretaría Ejecutiva del Consejo remitirá copia del Orden del Día, con la fecha, hora y lugar de la sesión.

**ARTICULO 10°.-** El Plenario General sesionará válidamente con la presencia de la mitad más uno (1) de sus integrantes. Si transcurrida una hora a partir de la prevista para el comienzo, no se registrare aún la presencia mínima necesaria, la sesión será suspendida y convocada nuevamente para una fecha dentro de los quince días subsiguientes. Los miembros presentes al momento de la suspensión, refrendarán un acta en la cual quedará consignada la nómina de ausentes, distinguidos en ausentes con o sin aviso. No se considerarán ausentes a los miembros reemplazados por sus suplentes y se considerarán ausentes sin aviso a los que no hayan notificado su ausencia al Presidente con una antelación de por lo menos 48hs. La notificación de la nueva convocatoria será cursada por la Secretaría Ejecutiva de Consejo.

**ARTICULO 11°.-** Los miembros del Plenario General podrán hacerse asistir durante las sesiones por un asesor como máximo, cuyo nombre deberá ser comunicado a la Secretaría Ejecutiva de Consejo con anterioridad. El Presidente podrá autorizar el uso de la palabra a dicho asesor. Podrán ser invitados a las sesiones, bajo idéntica condición, representantes de los Poderes Ejecutivo, Judicial y/o Legislativo, del orden Nacional, Provincial y/o Municipal o Comunal, actores de las Organizaciones de la sociedad civil, como así también referentes académicos, de organismos internacionales, y otros referentes.

#### **CAPITULO 4. DE LOS ASUNTOS Y PROYECTOS**

**ARTICULO 12°.-** Los órdenes del día de las sesiones ordinarias serán confeccionados por la Secretaría Ejecutiva del Consejo a pedido del Presidente. Los miembros del Plenario General podrán solicitar al Presidente la inclusión de asuntos hasta diez días antes de la fecha establecida. En el espacio de Plenario, inmediatamente a la lectura del Orden del Día, los consejeros podrán proponer la inclusión de asuntos, temas y/o proyectos no previstos en el mismo. La inclusión en el Orden del Día de la sesión se decidirá por dos tercios de los miembros presentes.

**ARTICULO 13°.-** Los asuntos y proyectos ingresados por fuera del Orden del Día, deben ser debidamente justificados y debe quedar manifiesta la razón de urgencia que motiva el pedido. Si el Plenario General autoriza su inclusión, el tema será tratado luego de agotado el Orden del Día. Esta modalidad no será admitida en las reuniones extraordinarias.



**ARTICULO 14°.-** Los asuntos que deben ser considerados por el Plenario en razón de su competencia podrán ser enviados por el Presidente para su estudio y dictamen a las Comisiones internas que correspondieren.

**ARTICULO 15°.-** A excepción de las mociones de orden, de las indicaciones verbales y de las mociones de reconsideración, sustitución, adición o corrección, todo asunto que presente o promueva un consejero, deberá tener forma de Proyecto de Resolución, de Dictamen, de Informe o Comunicación o de Declaración. Todo proyecto deberá ser presentado por escrito, firmado por su autor o autores y será entregado con hasta diez días de antelación, a la Secretaría Ejecutiva de Consejo que deberá incluirlo entre los asuntos entrados, en la primera sesión posterior a su entrega.

**ARTICULO 16°.-** Si el Presidente o algún consejero presentara una iniciativa verbalmente en la sesión del Plenario General, la Secretaría Ejecutiva de Consejo tomará nota de la formulación completa, la que será tratada sobre tablas al finalizar el tratamiento del Orden del Día, si así lo resolviera el Consejo por dos tercios de los votos presentes y en caso contrario, deberá ser ingresada por los mecanismos previstos en el Artículo precedente.

**ARTICULO 17°.-** En la última sesión ordinaria del año, la Secretaría Ejecutiva de Consejo hará conocer al cuerpo la nómina de asuntos o proyectos. El Consejo deberá resolver su pase a archivo o la continuidad de su tratamiento en el período próximo de sesiones.

**ARTICULO 18°.- Proyecto de Resolución:** Serán todas las proposiciones dirigidas a disponer acciones en tiempo determinado tendientes al cumplimiento de las funciones del Consejo, a crear reglas generales que normen su funcionamiento, reformar, suspender y/o abolir otra resolución.

**ARTICULO 19°.- Proyecto de Dictamen:** Serán todas las proposiciones dirigidas a recomendar criterios generales, estrategias y acciones que la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Gobierno de la Provincia, pueda ejecutar, impulsar o proponer a través de los organismos que correspondan.

**ARTICULO 20°.- Proyecto de Informe:** Serán todas las proposiciones dirigidas a proporcionar o solicitar a quien correspondiere información sobre materias o asuntos atinentes al Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y Familia.

**ARTICULO 21°.- Proyecto de Declaración:** Serán todas las proposiciones tendientes a expresar o aclarar ante quien correspondiere las consideraciones u opiniones del Plenario General sobre materias o asuntos en los cuales el Cuerpo estimare que resultaren relevantes.

## **CAPITULO 5. DE OTROS TIPOS DE PROPOSICIONES**

**ARTICULO 22°.-** Sin perjuicio de lo enunciado precedentemente, toda proposición hecha de viva voz desde su asiento por un consejero es una moción. Es moción de orden, toda proposición verbal referente a alguno de los siguientes objetivos:

- a) Que se aplase la consideración del asunto en debate por tiempo determinado o indeterminado.
- b) Que se pase a cuarto intermedio.

- c) Que el Consejo se constituya en Comisión.
- d) Que se cierre la lista de oradores.
- e) Que se trate un asunto ingresado al Orden del Día.
- f) Que un asunto sea enviado a Comisión.
- g) Que se levante la sesión.

**ARTICULO 21°.-** Si en el seno del Consejo se hiciera una moción, será sometida a votación sin discusión previa. Si se formularan otra u otras mociones sobre la misma cuestión, el Presidente las someterá a votación por su orden. La primera que se aprobare excluirá a las demás. Las mociones de orden necesitan la mayoría simple de los votos presentes para ser aprobadas.

**ARTICULO 22°.-** Son indicaciones verbales las proposiciones que no siendo proyectos ni cuestiones de orden versen sobre incidencias del momento o puntos de poca importancia o trascendencia.

**ARTICULO 23°.-** Son mociones de sustitución, adición o corrección, las proposiciones tendientes a aportar modificaciones que no alteren la sustancia de proyectos en debate, sino a mejorar su forma o a completarlos.

**ARTICULO 24°.-** Es moción de reconsideración toda proposición que tenga por objeto rever una sanción del cuerpo, sea en general o en particular. Las mociones de reconsideración sólo podrán ser formuladas mientras el asunto se encuentra pendiente o en la sesión en que quedare terminado su tratamiento. Toda moción de reconsideración debe tratarse inmediatamente de ser formulada y requerirá para su aprobación las dos terceras partes de los votos presentes no pudiendo repetirse en ningún caso.

## **CAPITULO 6. DEL ORDEN Y MODO DE LAS SESIONES**

**ARTICULO 25°.-** Una vez reunidos en el recinto un número de miembros igual o mayor que el mínimo referido en el Art. 10°, el Presidente declarará abierta la sesión y se pondrá a disposición de los consejeros el acta de la sesión anterior para su consideración, sin previa lectura de la misma, salvo pedido expreso de algún miembro. La Secretaría Ejecutiva de Consejo anotará las observaciones que le sean formuladas a fin de ser salvadas en la versión definitiva o en el acta siguiente, luego de lo cual será firmada por el Presidente y refrendada por los miembros del Consejo.

**ARTICULO 26°.-** Acto seguido el Presidente expondrá los informes que se hubiesen elaborado. Por Secretaría Ejecutiva de Consejo se dará lectura al Orden del Día. El Consejo tratará cada uno de los puntos en el orden en que estén dispuestos. Para alterar el orden o excluir la consideración de algún punto, será necesario que el cuerpo lo disponga por los dos tercios de los votos presentes.

**ARTICULO 27°.-** El Presidente, autorizará el uso de la palabra a personas ajenas al Consejo en los casos previsto en el Artículo 11° o cuando los asuntos, proyectos o informes requirieran la exposición por sus autores. Finalizada la misma el o los autores no podrán intervenir en el debate, la aprobación o rechazo del asunto.

**ARTICULO 28°.-** La Secretaría Ejecutiva de Consejo leerá el o los dictámenes producidos por la o las Comisiones respectivas. Los miembros del cuerpo que hubieran participado de su elaboración podrán hacer uso de la palabra para explicar los aspectos relevantes del mismo.

**ARTICULO 29°.-** Los asuntos sometidos a consideración del Consejo serán objeto de una aprobación en general y una en particular. Si el proyecto resultara rechazado en general concluirá toda discusión sobre el mismo. Si resultara aprobado en general, se pasará a la discusión en particular.

**ARTICULO 30°.-** Durante la consideración en particular podrán presentarse otro u otros artículos que sustituyan total o parcialmente al que se está discutiendo. Los mismos se aprobarán en orden de presentación.

**ARTICULO 31°.-** Si en el seno del Plenario se hiciera una moción, ésta será sometida a votación. Si se formulare otra u otras mociones sobre la misma cuestión, el Presidente las someterá a votación en orden.

**ARTICULO 32°.-** El consejero que quiera hacer uso de la palabra deberá pedirla previamente al Presidente. Este la concederá ante la simple manifestación de dicho propósito. Si la palabra fuera pedida por dos o más consejeros simultáneamente, se otorgará prioridad a quienes aún no hubiesen hablado y/o atendiendo al equilibrio y alternancia en la manifestación de opiniones.

**ARTICULO 33°.-** Se prohíbe interrumpir al consejero que habla, salvo para llamarlo al orden o para indicar la necesidad de hacer un uso racional y medido del tiempo que favorezca la participación de todos los consejeros. El Consejo a través del Presidente, podrá retirar el uso de la palabra a uno de sus miembros cuando incurra en agravios, injurias o interrupciones reiteradas. El consejero podrá explicar o retirar sus palabras en cuyo caso el incidente se dará por finalizado. Si el consejero insistiera en su actitud y se debiera llamarlo al orden por más de dos veces en la misma sesión, el Presidente a través de la Secretaría Ejecutiva de Consejo pondrá en conocimiento de esta situación al organismo u organización que lo designara como representante, solicitando la suspensión o separación en la representación.

**ARTICULO 34°.-** Los consejeros al hacer uso de la palabra se dirigirán al Presidente o al Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia.

**ARTICULO 35°.-** Los consejeros no podrán tomar parte en el trámite, discusión o votación de asunto en que esté directamente involucrado él mismo o sus parientes consanguíneos dentro del tercer grado o afines dentro del segundo grado.

**ARTICULO 36°.-** La sesión no tendrá duración determinada y podrá ser levantada por decisión originada en moción de orden del Plenario General o por el Presidente cuando los temas se hubieren agotado.

## **CAPITULO 7. DE LA VOTACIÓN**

**ARTICULO 37°.-** Las decisiones del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia serán tomadas por mayoría de votos de los consejeros, salvo en los casos expresamente señalados. En caso de empate, se reabrirá el debate y si después de ella se registrase un nuevo empate, el Presidente votará para desempatar.

**ARTICULO 38°.-** Las votaciones serán nominales, expresadas “por la afirmativa” o “por la negativa”. Cada miembro presente tendrá derecho a un (1) voto verbal y no serán admitidas delegaciones de voto.

**ARTICULO 39°.-** Toda votación se contraerá a un solo y determinado asunto. Cuando este requiera de una votación en general y en particular que contenga varias ideas separables, se votará por partes.

**ARTICULO 40°.-** Salvo lo dispuesto en el Artículo 35°, los consejeros no podrán abstenerse de votar sino en los casos en que por la importancia de los motivos invocados, los autorice el Consejo antes de iniciada la votación. En ningún caso se autorizará un número de abstenciones que comprometa las deliberaciones o resoluciones del cuerpo.

## **CAPITULO 9. DE LAS COMISIONES**

**ARTICULO 41°.-** En conformidad con el Artículo 8° de la ley 9591/09, en el seno del Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y Familia se constituirán Comisiones que tratarán los temas que remita el Plenario General, y los que proponga directamente la Presidencia del Consejo, ya sea por iniciativa propia o en su caso, a solicitud de las autoridades gubernamentales.

**ARTÍCULO 42°.-** En la primera sesión ordinaria del Plenario General en que se constituya el Consejo se integrarán las Comisiones con la inscripción de los consejeros. En las mismas sólo podrán participar los consejeros titulares o suplentes que las integren. Serán asistidos por la Secretaría Ejecutiva de Consejo para el tratamiento de los asuntos sometidos a su consideración. La Comisión podrá invitar, citar y considerar los pedidos de audiencia de personas ajenas a la misma, cuando el tema en tratamiento lo requiriera. Los consejeros podrán participar de las reuniones de Comisión que no integran, pero sólo podrán formar despachos los miembros de la Comisión.

**ARTÍCULO 43°.-** Integradas por consejeros, se constituirán las siguientes comisiones internas del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia:

- a) Fortalecimiento Institucional
- b) Promoción de derechos de niños, niñas, adolescentes y familias
- c) Protección de derechos de niños, niñas, adolescentes y familias

Sin perjuicio de otras que pudieran crearse en el futuro.

**ARTÍCULO 44°.-** Las Comisiones deberán producir dictamen dentro del término máximo de 60 días a partir de la fecha en que le fue ingresado el asunto, o en el término menor si el Consejo o el Presidente así lo hubieren requerido. Antes del vencimiento del plazo, la Comisión puede solicitar extensión del plazo por 60 días más, fundamentando la solicitud al Consejo. El Presidente o el Consejo podrán conceder o no la prórroga. Vencido el plazo establecido, el asunto ingresará al Plenario General en el estado en que se encuentren.

**ARTÍCULO 45°.-** Cuando un asunto requiera de dictamen por más de una Comisión, el tema será enviado a las que correspondan para que dictaminen conjunta o sucesivamente.

**ARTÍCULO 46°.-** Cuando la materia o asunto no estuviera comprendida dentro de las enunciadas como correspondientes a cada Comisión, el Presidente lo enviará a la Comisión que corresponda por analogía de su materia.

**ARTÍCULO 47°.-** Los consejeros podrán producir despachos de mayoría y de minoría. En la sesión del Plenario General se leerán ambos. Primeramente será debatido y votado el despacho producido en mayoría. En caso de ser aprobado, se archivará sin más, el despacho en minoría. Si el despacho en mayoría fuera rechazado por el Plenario, se tratará el despacho en minoría. Si ambos despachos fueran rechazados, el Presidente podrá resolver tratarlo en el Plenario General o enviarlo a Comisión para su nuevo tratamiento.

**ARTÍCULO 48°.-** Corresponde a la Comisión de Fortalecimiento Institucional todo lo relativo a las propuestas que se formulen para consolidar y fortalecer el Sistema de Protección de Derechos a nivel provincial, municipal y comunal. Todo lo que concierne al cumplimiento, interpretación, modificación, revisión y adecuación de las normativas provinciales que involucren los derechos de los niños, niñas, adolescentes y sus familias. Lo atinente a la elaboración, adecuación, modificación o implementación de protocolos de protocolos, instrumentos y otras herramientas que contribuyan a dar efectividad al Sistema de Protección de Derechos. Lo relativo a la recolección, elaboración e interpretación de estadísticas especializadas en niñez, adolescencia y familia. Todas las cuestiones que contribuyan a la elaboración e implementación de estrategias de fortalecimiento del Sistema de Protección de Derechos en todas las jurisdicciones de la Provincia de Córdoba.

**ARTÍCULO 49°.-** Corresponde a la Comisión de Promoción de derechos de niños, niñas, adolescentes y familias todo lo relativo a sensibilizar, difundir, promover y garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos consagrados en los acuerdos y tratados internacionales a los que nuestro país ha adherido, la ley 26.061/05, sus decretos reglamentarios y la ley provincial 9944/11. Entenderá en la formulación de planes, programas, servicios y acciones que contribuyan con el fortalecimiento de las redes comunitarias de sostén de las familias para el desempeño de sus funciones. Tendrá especial participación en el diseño, análisis, planificación y ejecución de seminarios, cursos, jornadas, talleres, investigaciones, capacitación, asistencia técnica y toda otra iniciativa vinculada a los derechos de los niños, niñas, adolescentes y familias.

**ARTÍCULO 50°.-** Corresponde a la Comisión de Protección de derechos de niños, niñas, adolescentes y familia recomendar, asesorar y orientar sobre la elaboración y diseño de planes, programas y proyectos de acción política de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias. Entenderá en aquellos asuntos y proyectos en los que las autoridades competentes requieran su colaboración para la gestión y obtención de recursos nacionales e internacionales para el cumplimiento efectivo de las políticas públicas de protección de los derechos de la niñez, adolescencia y familia, así como en la gestión de la transferencia de los fondos presupuestariamente destinados a la formulación y ejecución de políticas.

## **CAPITULO 10. PLENARIO AMPLIADO**

**ARTICULO 51°.-** Crease el Plenario Ampliado del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia. El mismo estará conformado por los miembros del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia y un (1) representante titular y uno (1) suplente de los Consejos Locales o Municipales legalmente constituidos por cada uno de los veintiséis (26) Departamentos de la Provincia de Córdoba.

**ARTICULO 52°.-** El Plenario Ampliado del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia será convocado por la Presidencia del Consejo Provincial o a solicitud de la mayoría simple de los miembros del Consejo Provincial y al menos dos (2) representantes departamentales de Consejos Locales. Funcionará válidamente por la presencia de la mayoría simple de los miembros del Plenario General y al menos cuatro (4) representantes departamentales de Consejos Locales.

**ARTICULO 53°.-** El Plenario Ampliado será presidido por el Presidente del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia y se reunirá al menos una vez cada seis (6) meses.

**ARTICULO 54°.-** Son atribuciones del Plenario Ampliado tomar conocimiento y efectuar recomendaciones sobre las decisiones tomadas por el Consejo Provincial, cuando ello fuera pertinente y oportuno. Serán además de atribuciones específicas del Plenario Ampliado las contempladas en los Inc. d), h) y j) del Artículo 2 de la Ley 9591/09.

## **CAPITULO 11. DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTICULO 55°.-** Las disposiciones en cualquiera de los Artículos del presente Reglamento Interno del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia podrán ser modificadas o derogadas a través de proyectos de resolución incluidos en el Orden del Día, y deberán ser aprobadas por dos tercios del Plenario General del Consejo.

**ARTICULO 56°.-** Todas las resoluciones que el Plenario General adopte sobre asuntos de disciplina o forma, se tendrán en cuenta en el caso de reformar o corregir este reglamento.

**ARTICULO 57°.-** Para los casos no contemplados en la presente reglamentación, se aplicará como norma supletoria el Reglamento Interno de la Legislatura de Córdoba.