

Notas sobre la nueva institucionalidad del ciclo de gobierno kirchnerista: demandas populares, conquistas legales, resistencias institucionales

María Eugenia Hermida

Licenciada en Servicio Social (UNMDP)

Especialista en Docencia Universitaria
(UNMDP)

Doctoranda en Trabajo Social (UNR)

Profesora regular adjunta (UNMDP)

Becaria CONICET

Correo: mariaeugeniahermida@yahoo.com.ar

Paula Meschini

Licenciada en Servicio Social (UNMDP)

Docente-investigadora (UNMDP)

Correo: paulameschini@gmail.com

Resumen

Este trabajo problematiza la construcción de una nueva institucionalidad, que se cimienta en nuestro país durante el ciclo de gobierno kirchnerista (2003-2015) en la tensión que se genera entre lo normativo definido por un profuso corpus legislativo y la normalidad de lo instituido.

Palabras clave

Institucionalidad –
gobierno kirchnerista

Abstract

This paper deals with the construction of a new institutionality in our country during the kirchnerism and the tension built between the already established and the normative aspects, defined by a large body of legislation.

Keywords

Institutionality – kirchnerism

Introducción

Resulta de interés problematizar la construcción de una nueva institucionalidad, que se configura en nuestro país durante el ciclo de gobierno kirchnerista, en la tensión que se genera entre la ampliación de derechos ciudadanos definidos entre otras cuestiones por un profuso *corpus* legislativo y la normalidad de lo instituido, frente a un escenario social, económico y político que, después del resultado de las últimas elecciones generales, se encuentra en disputa, en litigio, generando más interrogantes que certezas.

En este sentido, observamos un número importante de leyes sancionadas durante este período que dieron lugar a la implementación de políticas públicas, constituyéndose en la prueba empírica de una institucionalidad diferente; sin embargo, la dificultad y resistencia que presentan las instituciones y organizaciones para instituir los procesos sociales de cambio da cuenta de un conflicto que, a nuestro entender, se erige como confrontación de discursos en la lucha por la hegemonía.

La noción de institucionalidad, entendida en su forma más extendida como atributo básico del Estado de derecho, ha cobrado no sólo diferentes sentidos sino también distintos usos dentro del vocabulario político de América Latina. Se propone revisar esta categoría en el marco del llamado “«giro a la izquierda» en nuestro país y la región” (Pérez, 2010:18).

Se puede ingresar al debate sobre la institucionalidad desde diversos caminos: filológico, filosófico, epistemológico, sociológico, psicológico, histórico, político. Nuestra propuesta es intentar una primera aproximación que nos permita reflexionar sobre las grandes transformaciones que la noción de institucionalidad ha ido presentando, y que expresan en la actualidad una realidad compleja en la que convive la lógica de lo viejo y de lo nuevo institucional. Tomando los aportes de Laclau, hacemos mención a un proceso que va desde las demandas populares a las institucionales, reflexionando respecto a las contradicciones entre las conquistas legales de derechos —que implican los logros de institucionalización de demandas populares—

y sus procesos de implementación, signados por una serie de resistencias y confrontaciones que se dan en diferentes órdenes de lo social.

Se esbozan algunas conjeturas respecto de este proceso de confrontación que se expresa en resistencias a transformar las instituciones, históricamente signadas por lógicas de control social, y que hoy son interpeladas por leyes y políticas públicas que buscan restituir y garantizar acceso a derechos.

Problematizar la noción de institucionalidad

La noción de institucionalidad, que se plantea en este artículo, en un sentido extenso, es definida como el conjunto de representaciones colectivas que estructuran y condicionan, simbólicamente y materialmente, la vida cotidiana de los sujetos de una sociedad. La institucionalidad se consolida, a través de organizaciones y normas, en términos de permanencia e uniformidad modos de ver, de entender y de actuar, que garantizan el estado de derecho en un sistema democrático que reconoce la división de poderes dentro de una república.

La categoría de institucionalidad, remite, sin duda, en una primera aproximación, al campo semántico de la teoría política moderna. Solidaria a las nociones de iusnaturalismo y del enfoque liberal, lo institucional se nos representa como el espacio garante de la legalidad y de la reproducción del orden existente. En el concepto de institucionalidad resuenan los ecos de teorías filosóficas asociadas al contrato social (Rousseau, 2008), teorías sociológicas que hacen centro en el Estado y en sus alcances burocráticos (Weber, 1996), teorías político-económicas del campo del marxismo que visualizan en las instituciones la superestructura que emerge de una formación económica basada en la explotación y la contradicción capital-trabajo.

El problema de la institucionalidad remite a pensar al Estado, no sólo desde diferentes inscripciones teórico conceptuales como la Doctrina del Estado, ampliamente difundida en Alemania, el empirismo anglosajón o las posiciones contractualistas francesas; sino que se propone pensarlo como un concepto político que refiere a una for-

ma de organización social, tendiendo de esta manera a regular la vida comunitaria nacional, en el que se puede reconocer, por lo menos, tres funciones básicas que lleva a cabo todo Estado en una sociedad compleja. La primera tiene que ver con los roles institucionales, que garantizan la vida comunitaria: proveer la defensa, la seguridad interna, a la justicia, a la administración burocrática, al resguardo del medio ambiente, por citar las esenciales. La segunda es la función económica, siempre vigente pero enormemente acrecentada a partir de la década del 30. Estos roles —que se suman a los anteriores “bienes públicos puros” que el imaginario neoliberal supone como únicos legítimos— reconoce dos niveles: por un lado, la producción directa de bienes y servicios; y por otro, menos transparente, la complicada malla de seguridad que el Estado brinda a los capitalistas privados con mayor poder de presión corporativa. La tercera función del Estado Moderno es la de asignador con criterios redistributivos del llamado gasto social, víctima propiciatoria de todos los intentos conservadores por superar el congestionamiento estatal (Portantiero 1989:88-94).

Desde esta posición, las instituciones se configuran como espacios signados por una lógica de ejercicio y distribución del poder, siendo esta categoría, la institucionalidad, un punto de apoyo central en el campo de la práctica política, en el que en muchos casos en la historia de nuestro país ha devenido en un marcador de aguas, donde algunos partidos políticos han hecho pie para definirse como “defensores de las instituciones”, en contraposición a unos supuestos otros de la política identificados con prácticas demagógicas y anti-democráticas.

Para continuar avanzando en la problematización de la configuración de la institucionalidad, resulta necesario recuperar los aportes efectuados Eduardo Rinesi, desde un enfoque hermenéutico y apoyado en un minucioso trabajo filológico, en su texto *Política y tragedia. Hamlet, entre Maquiavelo y Hobbes*. Allí señala los principales puntos de una teoría acerca de los orígenes del acto político y la conciencia dramática del hombre público. Va a sostener que el litigio que plantea la categoría “política”, su carácter polisémico, deviene justamente de la tensión existente entre el conflicto y el poder, dos grandes

principios generadores de sociedad. Retoma los planteos que efectúa Rancière en *La lección de Althusser*, explicitando los esfuerzos realizados por tratar de corregir o disminuir la insoportable ambivalencia que carga la noción de política, la que resulta generalmente sospechosa de querer decir e insinuar más de lo que conviene. El criterio adoptado por Rancière “consiste entonces en: a) separar muy nítidamente el campo de las instituciones y de los intercambios mediados por ellas (de los «poderes constituidos», si quisiéramos apelar a esa terminología, propuesta y difundida últimamente por Antonio Negri) y el campo de las prácticas de contestación o impugnación de esos ordenes institucionales (de los «poderes constituyentes» de la multitud, de «la parte de los sin parte», de los que reclaman ser «tenidos en cuenta» en la cuenta siempre fallada del poder), y b) reservar el nombre de «política» *solamente* a las acciones realizadas por los sujetos en este segundo campo” (Rinesi, 2011:17).

Es así que Rinesi sostiene enfáticamente que la ambivalencia de la palabra “política” no requiere de mayores definiciones, sino que está definida en la tensión “en ese punto de cruce entre las instituciones formales y las prácticas sociales”, “entre los poderes constituidos de los Estados y el «poder constituyente» de la multitud, entre las «instituciones» y «los acontecimientos», entre la autoridad y la novedad” (2011, 19-20).

Estado, poder, instituciones son algunos de los conceptos que contribuyen, como veremos a lo largo de este artículo, a comprender el entramado en el que se inscribe la institucionalidad cuando se propone resignificar las atribuciones de carácter normativo-administrativo con la que generalmente se la define dentro del Estado de derecho, suponiendo que una sociedad posee una institucionalidad más sólida y moderna en la medida que dispone y ejecuta un plexo mayor de normativas. Sin embargo, la institucionalidad en nuestros países, generalmente es cuestionada a pesar de que gran parte de los Estados en América Latina vienen recorriendo desde hace más de una década caminos de recupero de la soberanía, de ampliación de derechos, de salida de la dependencia feroz a los organismos internacionales, de construcción de su propia agenda, de redireccionamiento de la renta

nacional, pudiendo lograr en gran medida estos avances a partir de concebir a la política como instancia de modificación de las situaciones materiales y simbólicas.

En este sentido, la política ya no sería una manifestación súper estructural de una base económica material. El movimiento de las clases sociales, su pasaje de clases en sí a clases para sí, no es un recorrido garantizado por la predestinación de la clase proletaria a ser sujeto histórico. Es una construcción discursiva y material propiciada por el resurgimiento del factor político, apuntalado por la participación popular, las expresiones de organización que precedieron al surgimiento de gobiernos populares, y el movimiento instituyente donde aquello que se hacía de forma paralela o antagónica al Estado neoliberal, hoy, en muchos casos, se recuperó e instituyó como política pública. Entendemos que este contexto interpela las teorías modernas del Estado, haciendo necesarios nuevos acercamientos conceptuales al problema, más aún después del resultado de las últimas elecciones, donde las conquistas logradas en términos de ampliación de derechos, se transforman en “bandera de lucha”¹.

Resulta entonces necesario, en el marco de los debates, tanto en la arena política como en el campo académico, continuar problematizando la categoría de institucionalidad en nuestro país y la región, dentro del llamado “giro a la izquierda” (Pérez, 2010:18).

En este sentido y como bien señala Benjamín Arditi, son las izquierdas latinoamericanas contemporáneas, reconociéndose herederas de la Revolución Francesa, así como del pensamiento crítico marxista, las que asumieron la búsqueda de la libertad, la igualdad y la solidaridad. Situación que las llevó a aceptar algunos matices, que en otras épocas hubieran resultado inadmisibles como, por ejemplo, el respeto a la propiedad privada pero con un Estado que regule e intervenga en los mercados y con capacidad de implementar políticas redistributivas, el establecimiento de acuerdos comerciales con EEUU

.....
1 En los últimos ocho meses de gestión del gobierno Macri-Michetti, a pesar de la ofensiva mediática y judicial del actual gobierno contra el saliente, se han registrado fuertes movilizaciones y protestas que en varias situaciones llevó al gobierno actual a tener que re considerar las medidas adoptadas, como por ejemplo las movilizaciones por el denominado “tarifazo” que reduce los subsidios a los consumidores de energía eléctrica, agua, gas.

u otro país cuando resulten beneficiosos a pesar de la desconfianza en la pretensión de un orden unipolar o la combinación de la democracia electoral multipartidaria con formatos post-liberales de participación política. Sin embargo, a pesar de estos matices, existe cierto consenso generalizado “en que el término izquierda hace referencia a acciones colectivas que buscan cambiar el *estatus quo* porque otro mundo menos opresivo y más justo e igualitario es visto como algo posible y necesario” (Arditi, 2009:237).

En los países periféricos, como es el caso de Argentina (Torrado, 2004), el problema de la institucionalidad, dentro del ciclo nacional popular y democrático (Madoery, 2013) desde el enfoque del *neodesarrollismo* (Sanmartino, 2009), no puede pensarse por fuera de los debates propios del campo “desarrollo del sub desarrollo” (Nahon, Rodríguez Enriquez, Schorr, 2006), así como tampoco puede entenderse por fuera de una reflexión político social acerca del modelo de desarrollo argentino (MDA)² (Meschini, 2015), ya que institucionalidad implica plantear la necesidad de modificar tanto el proceso de concentración de la riqueza como el patrón distributivo de la riqueza en el país, a fin de acompañar la implementación de políticas económicas y sociales.

El Estado que se configuró durante este ciclo, es un tipo de Estado diferente, ya que se encuentra obligado por las relaciones que entabla con los niveles complementarios del aparato de Estado (la relación de fuerzas, las instituciones en que ellas cristalizan y las ideologías que le dan legitimidad) a mantener tanto elementos de continuidad con el esquema neoliberal de mercado, como de discontinuidad a fin de realizar compromisos asumidos con las clases populares así como a inscribir en nuevas instituciones el nuevo patrón de acumulación económica.

2 Este modelo de desarrollo se funda en un proyecto político nacional y popular que se construyó desde los discursos y decisiones políticas del Ex Pte. Néstor Kirchner, desde las políticas sociales, los aportes reflexivos de los/as que formamos parte de una academia en diálogo con la sociedad, de los aportes de la militancia política y de las luchas reivindicativas de los sectores populares por el derecho a una vida más digna y que resiste a los embates y la voracidad del capitalismo transnacional, permitiendo dar cuenta de este giro a la izquierda en el país.

De esta forma, diversos motivos de índole económica, social, política y académica, incitan a la filosofía y la ciencia política contemporánea en Latinoamérica, a confrontar las teorías clásicas y modernas de Estado, y sus categorías de poder, democracia, ciudadanía e institucionalidad, entre otras, ensayando rescates, relecturas, críticas y nuevos enfoques para enriquecer este campo de estudio.

Este debate no es privativo del campo académico, al contrario, entendemos que diversos sujetos sociales y políticos (profesionales, movimientos sociales, actores políticos, etc.) han abonado al mismo, con prácticas y discursos diversos, haciendo emerger lo que Khun denomina, en *La estructura de las revoluciones científicas*, una anomalía.

Cabe interrogarse entonces acerca de cuál sería, desde nuestra visión, esta anomalía, o enigma que no tiene respuesta en los paradigmas en vigencia de las ciencias sociales y políticas. Ciertamente, la nueva configuración de la práctica política en nuestro país y la emergencia de una nueva institucionalidad.

Estado, demandas populares e institucionalidad

Desde el enfoque post estructuralista, Laclau sostiene que “bajo el concepto de «estado» se han subsumido funciones y relaciones diferentes cuya unidad no está dada simplemente como un *factum* sino que supone ya una construcción teórica” (*apud* Lechner, 2000:25). En esta línea, el Estado en Laclau no es analizado en forma escindida de otros elementos, sino que las reflexiones en torno a este objeto se presentan imbricadas con otras categorías como las de *pueblo*, *hegemonía*, *democracia radicalizada*, *la política y lo político*, *contingencia*, *demanda*, entre otras. Esta ausencia de *una definición* de Estado es en sí misma un dato que nos advierte sobre su posición. Desde una lógica gramsciana, la diferencia Estado-sociedad civil es problematizada, en tanto la práctica hegemónica puesta en marcha por un sector (que se instituye en pueblo en contra de un no-pueblo) permite ampliar una demanda particular, constituir un fundamento contingente, radicalizar la democracia. “Esta operación por la que

una particularidad asume una significación universal inconmensurable consigo misma es lo que denominamos *hegemonía*” (Laclau, 2008:95; cursiva del autor).

De esta forma, en su *Razón Populista*, el autor hace un extenso análisis de la categoría Pueblo. Partiendo del análisis del concepto de populismo, plantea que éste no es un régimen determinado, demagógico, sugestionador (concepción ésta derivada del temor a las masas inspirado por ciertos enfoques de las ciencias sociales y médicas del siglo XIX), sino que es un modo de construir lo político que puede tomar el color de distintos signos partidarios o ideológicos, pero que es en alguna medida inherente a la acción política. Dentro de la perspectiva populista, “el “pueblo” es algo menos que la totalidad de los miembros de la comunidad: es un componente parcial que aspira, sin embargo, a ser concebido como una totalidad legítima” (Laclau, 2008a:108). ¿Cómo se da esta operación? A partir de un recorrido para la emergencia de subjetividades colectivas politizadas. Diferentes sectores tienen diferentes necesidades. Éstas se expresan en demandas. Las demandas democráticas (aquellas que intentan tramitarse vía gestión o reclamo, pero dentro de la institucionalidad) al no ser vehiculizadas por el Estado se convierten en demandas populares de grupos determinados que pueden unirse a otras a través de la conformación de cadenas equivalenciales. Éstas emergen por medio de la identificación con un significante vacío (libertad, igualdad, bien común, un líder determinado, etc.), que es tal en tanto no remite necesariamente a un objeto definido, sino a un espectro de posibilidades de identificación común, y que permite que se construya subjetividad colectiva, delimitando una frontera interna, un nosotros/ellos, la posibilidad del antagonismo y la construcción de nuevas hegemonías. La identidad popular es más que la suma de demandas, en ella juega la tensión entre diferencia y equivalencia de las distintas demandas que se articulan. En el concepto de Pueblo juegan entonces la noción de *populus* —el conjunto de todos los ciudadanos— y la noción de *plebs* —los menos privilegiados. ¿Cuál es el sujeto político del populismo? Es una *plebs* que se arroga para sí la pretensión de ser el *populus* legítimo.

Una nueva institucionalidad en el ciclo de gobierno kirchnerista

A priori se podría afirmar que esta nueva institucionalidad se gesta en un escenario en el cual irrumpen dos líneas de fuerza sociopolíticas: la movilización y la institucionalización en el marco de un modelo socioeconómico nacionalista neo desarrollista (Godio, Robles, 2008:15) que da cuenta de las complejas y estrechas relaciones existentes entre los Modelos de Acumulación Capitalista, los Modelos de Estado, las Políticas Sociales y la intervención en lo social³. El establecimiento en Argentina, por el voto popular, de un gobierno democrático centrado en el Estado como promotor del desarrollo, que plantea el crecimiento económico con inclusión social sobre la base de la industrialización del país; implica profundizar un debate sobre la justicia distributiva, la propiedad de los recursos y la concentración de capitales, así como también retomar la cuestión de la liberación —como conquista de la libertad y autonomía de los pueblos de América Latina. En este sentido, el diseño e implementación de políticas públicas integrales, plantea un gran desafío al inaugurar una nueva agenda política para el debate público, donde los logros más relevantes del ciclo de gobierno kirchnerista como la reducción de los indicadores de pobreza y el avance en la conquista de derechos en materia de trabajo digno⁴ en el marco de los convenios colectivos de trabajo, constituyen algunos de los mismos.

En este escenario, las políticas sociales integrales constituyen una herramienta privilegiada para la construcción de un orden social diferenciado del neoliberal, basado en la promoción y garantía de los

.....
3 Se entiende el concepto de intervención en lo social según la definición que efectúa Emilio Tenti Fanfani en su texto *Estado, Pobreza, Estrategias típicas de intervención*: “Desde sus orígenes el Estado Moderno instala una serie de instituciones especializadas en intervenir sobre necesidades específicas de los sectores tradicionales tipificados como pobres. Estos constituyen el objeto preferencial de la política social de estado” (1989:7).

4 A los efectos de esta presentación, se entiende el “trabajo digno” como una noción en la que se estructuran las siguientes dimensiones: trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son respetados y los trabajadores cuenta con remuneración adecuada y protección social, en concordancia con la definición brindada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Derechos Humanos como condición de la instauración de una sociedad justa, libre y soberana. A modo de síntesis, se puede decir que las políticas sociales integrales implican un cambio respecto de la concepción neoliberal de las políticas sociales, ya que se centran en la intervención integral, el abordaje territorial, la transversalidad, la propensión a la masividad de las prestaciones, la promoción del desarrollo local, la economía solidaria y la economía social como forma complementaria a la economía capitalista de mercado y la construcción de una nueva institucionalidad que, a partir de la solidaridad, la participación y la libre expresión, recupera las instituciones propias de la democracia llenándolas de contenido.

De esta forma, las políticas sociales se alejan de la concepción tradicional propia del neoliberalismo (predominantemente asistencialista), para pasar a una concepción más abarcativa de la problemática social, con el eje puesto en la construcción de relaciones sociales entre el Estado, la sociedad y el mercado a partir de la promoción y protección de los derechos humanos en una perspectiva centrada en la integralidad y la equidad territorial.

¿Podríamos hablar entonces de una nueva institucionalidad cuando las demandas particulares de los sectores populares, a partir de la práctica política y la instauración de políticas sociales integrales, permiten adquirir este carácter de hegemonía?

Ciertamente, pero quizás éste no sea el único camino posible para la emergencia de una nueva institucionalidad. Una rápida enumeración de diversas conquistas legales por las que ciertos sectores lucharon durante décadas, y vieron realizarse durante el ciclo de gobierno kirchnerista, no necesariamente podrían ser catalogadas como hegemónicas. El movimiento de institucionalización de una serie de derechos de diversa procedencia —entre los que tenemos la ley de matrimonio igualitario, el plan Conectar Igualdad, la Asignación Universal por Hijo, la jubilación de las amas de casas, la derogación de las leyes de obediencia de vida y punto final, el programa de viviendas PROCREAR, la derogación de la Ley de patronato de menores, la Ley de Servicios de Comunicación audiovisual— han sido conquistas institucionales en las que el proceso que Laclau describe

no necesariamente fue recorrido. ¿En qué sentido? En el que si bien podemos ubicar en cada uno de estas conquistas (con los derechos que las mismas implican) el recorrido de luchas de una serie de actores que lograron este proceso de constituir una demanda colectiva, la misma no necesariamente logró erigirse con carácter hegemónico, sino que fue legalizada sin contar con la anuencia de sectores concentrados de poder.

Si bien durante este ciclo se produjo un corrimiento del enfoque tutelar y filantrópico de las políticas sociales, instalándose el enfoque de la protección integral y de derechos, esta mirada distó mucho de ser hegemónica. Los discursos que circulan en los medios de comunicación en relación con los jóvenes en conflicto con la ley dan cuenta de que el paradigma de protección integral es aún un campo de disputa en el que los sectores progresistas intentan construir consenso en pos de legitimar políticas sociales que garanticen la integración y satisfacción de los derechos de los sectores más vulnerables.

De esta manera, el Estado garantiza y facilita el acceso a los derechos políticos, civiles y sociales, no sólo en tanto atribuciones que poseen todas las personas en su carácter de ciudadanos, sino también en su carácter colectivo; debiendo construir diferentes formas de accesibilidad material e institucional para que estos derechos se hagan efectivos. Sólo la adquisición y ejercicio pleno de derechos posibilita reducir las diferencias producto de desigualdades económico-sociales y cuando el acceso a bienes y servicios públicos (vivienda, salud, educación continua, seguridad, trabajo, medio ambiente, cultura, participación, etc.) aún continúan, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados, vedados para una parte de la población.

Esta situación plantea una serie de consecuencias. Una de ellas es la que denominamos resistencias institucionales. Estas resistencias forman parte de las relaciones de poder en el sentido foucaultiano del término, que permite comprender al mismo como algo múltiple, como parte de un juego de fuerzas que no tiene otro objeto ni sujeto que la relación de fuerzas. Son estos “pequeños poderes” que se ejercen como naturalizados, los que hacen avanzar o no una sociedad, los que toleran o se resisten al cambio, más que la acción

del poder central. La noción foucaultiana de *dispositivo* nos permite problematizar las concepciones clásicas de institución, y comprender así estas resistencias a los discursos de una nueva institucionalidad. Dispositivo definido como “la red de relaciones que se pueden establecer entre elementos heterogéneos: discursos, instituciones, arquitectura, reglamentos, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, lo dicho y lo no dicho; la naturaleza del nexo que puede existir entre estos elementos heterogéneos” (Castro, 2006:9-10).

Es importante remarcar el carácter relacional del dispositivo. Al igual que sucede con el poder, en Foucault estos elementos se entienden en tanto relaciones. Así, un dispositivo no es una institución, es una relación entre una red de discursos, prácticas y elementos. Una cuestión de relevancia en torno al dispositivo es su arraigo, su tendencia a la estabilidad y a la reproducción una vez que fuera configurado, a partir de procesos de reabsorción y reajuste de la red de relaciones que lo configuran: “una vez constituido, permanece tal en la medida en que tiene lugar un proceso de sobre-determinación funcional: cada efecto, positivo o negativo, querido o no querido, entra en resonancia o contradicción con los otros y exige un reajuste” (Castro, 2006:10).

Estos elementos conceptuales tienen relevancia para el tema, en tanto permiten comprender hasta qué punto la sola sanción de una ley o la instauración de una política pública, más allá del carácter integral de la misma, de la urgencia del tema que aborde, del reclamo sentido de los sujetos implicados en la misma, o de la capacidad de quienes idearon la intervención, no bastan. Las resistencias son parte inherente a este proceso, a estas relaciones de los dispositivos, que confrontan con la idea de construir una nueva institucionalidad. Estas apreciaciones nos incitan a situar las acciones políticas y sociales en el contexto estructural, donde la intervención en lo social se presenta como un instrumento de transformación no sólo de las circunstancias donde concretamente actúa, sino también como un dispositivo de integración y facilitación del diálogo entre diferentes lógicas. En este sentido, las configuraciones institucionales particulares implican, en la mayoría de los casos, una serie de discursos y

prácticas sedimentadas, vinculadas a lógicas burocráticas, atravesadas por el relato neoliberal, que se tornan antagónicas a las conquistas de las demandas populares, dificultando el cabal ejercicio de los derechos conquistados.

De esta manera encontramos, por ejemplo, en las instituciones de salud pública y privada, fuertes resistencias a la implementación de la Ley de Salud Mental, que se expresan en dificultades en el trabajo interdisciplinario, en la construcción de intervenciones desmanicomializantes, etc.

Asimismo, podemos señalar respecto de la infancia, cómo el paradigma del Patronato de Menores goza de buena salud, y los intentos de visualizar al niño como sujeto de derecho —tal como afirma la Convención de los derechos del niño— encuentra en las lógicas burocráticas de instituciones y profesionales grandes resistencias. Esta particular problemática de la niñez, y las resistencias institucionales a configurar “una lógica otra” permite visualizar una serie de elementos que se replican en otras aéreas como la de salud mental a la que aludimos, la de género, la de la asistencia, la de la educación. Las transformaciones que tienden a la inclusión masiva, a disputar los discursos estereotipantes sobre los sectores populares, y que restituyen derechos a sectores invisibilizados o minorizados, generan grandes resistencias.

Vemos en el caso del paradigma de la protección integral de los derechos de lxs niñxs que se instaló desde la norma⁵, conviviendo con el “paradigma tutelar”⁶ en los repliegues del Estado y de las organizaciones de la sociedad. Develar las formas de resistencia (en términos de continuidades, superposiciones, ambigüedades y contradicciones) del paradigma tutelar aún vigente en los dispositivos de intervención

.....
5 La sanción de Ley 26.061 consagra la obligatoriedad de la aplicación de los derechos del niño/a en el territorio argentino. Delimita las obligaciones y responsabilidades del Estado, la familia y la comunidad en la materia, estableciendo pautas para la conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos, definiendo las modalidades de intervención estatal frente a la amenaza o vulneración de derechos de niños/as y adolescentes, creando nuevos órganos administrativos de protección de derechos a nivel nacional y federal. En Pcia. de Buenos Aires, en este sentido se sancionó y reglamentó la ley 13298.

6 Hace referencia al sistema de normas, reglamentaciones, perspectivas teóricas, intervenciones sociales basadas en la, ley 10.903 (Ley de Patronato), que data del año 1919 y se basa en la doctrina de la situación irregular donde los niños son objeto de protección judicial.

social, permitirá iniciar un proceso reflexivo y fundado que visibilice e interpele los hilos invisibles que sujetan, aun, las intervenciones sociales al anterior paradigma y que impiden los procesos de consolidación de las prácticas previstas por el sistema de protección integral de los derechos de lxs niñxs.

Analizar el escenario local de las políticas públicas en tanto dispositivos de intervención, permite realizar una caracterización política del mismo al momento de la intervención, facilitando la pre identificación de los sujetos, sus lógicas de actuación, intereses, valores, objetivos, así como los “nudos” de conflictividad y la trama de interrelaciones institucionales. La derogación de la Ley 10.903, conocida como Ley de Patronato del Estado, revirtió casi un siglo la modalidad de intervención estatal en este campo de las políticas sociales, lo que obliga a cambios en el diseño de la organización administrativa y judicial del Estado, en las relaciones de éste con lxs niñxs y con la sociedad, implicando un importante reacomodamiento de todos los actores que se desempeñan en el campo de las políticas públicas para la niñez y la adolescencia. Estas nuevas reglas de juego y nuevas formas de pensar y hacer deberán plasmarse en las modalidades de trabajo de todas las áreas de infancia provinciales, municipales, la Justicia y también a las organizaciones de la sociedad. Este avance a nivel normativo requiere de grandes transformaciones político-sociales, que favorezcan prácticas concretas que instalen definitivamente al niño/a y al adolescente como sujetos plenos de derechos. La implementación de la Convención y la ley deben hacer frente a modalidades de intervención enquistadas por casi un siglo y a una demanda social que también reclama fórmulas de corte tutelar para proteger a lxs niñxs. La cultura paternalista y de tutela de los más débiles en este campo de política sigue teniendo mucho peso, ha contribuido a la cristalización de conceptos y al escaso desarrollo de saberes y prácticas acordes a un enfoque basado en los derechos humanos de lxs chicxs.

En este contexto, se hace necesaria una profunda reflexión y discusión que permita apropiarse de los cambios, apuntando a que éstos no terminen disolviéndose en viejas instituciones “modernizadas”

pero que finalmente encubran prácticas ya conocidas que han atentado contra una verdadera protección integral de chicas y chicos.

El abordaje de los derechos de la niñez y sus resistencias, es un caso tipo de las dificultades que una serie de iniciativas de inclusión tuvieron y tienen. ¿Cómo se explican entonces estas resistencias? Hasta aquí hemos analizado dos motivos.

El primero, siguiendo a Laclau, nos advertía del particular recorrido por el cual estos derechos fueron conquistados. Y es que los mismos no atravesaron necesariamente el camino descrito por el autor para construir hegemonía (esto es: pasar de ser demandas institucionales incumplidas a demandas populares que, vía reclamo y construcción de poder, logran instituirse). Fueron, por el contrario, habilitadas por el Estado, sin que necesariamente la opinión pública mayoritaria acompañe esta decisión. Aparece entonces el problema gramsciano-laclauiano de la hegemonía y el consenso. Y en este punto los medios masivos de comunicación tienen un lugar primordial. Estas lógicas institucionales de resistencia se sustentan, en gran medida, en argumentos que los medios masivos de comunicación hacen circular, manteniendo el sentido común y la opinión pública como garantes de un *status quo*.

El segundo aspecto, se vincula a la noción de dispositivo foucaultiano que permite complejizar el sentido mismo que le damos a la institución. El modelo teórico tradicional plantea que la institución es un sistema jerárquico, compuesto por áreas, que cumple una función determinada por la sociedad, y que responde verticalmente a los mandatos que le son impuestos por el gobierno. Este esquema no permite comprender la realidad. Aquí es importante aludir a la crítica que Castoriadis realiza al enfoque funcionalista, que limita su concepción de institución a la respuesta ordenada por la sociedad para cumplir funciones preestablecidas, en pos de la satisfacción de necesidades reales constantes y preexistentes. Para el autor, “la institución es una red simbólica, socialmente sancionada, en la que se combinan, en proporción y relación variables, un componente funcional y un componente imaginario” (Castoriadis, 2010:211). Así, por ejemplo, la escuela sería la institución que cumple la función de responder a la

necesidad de educar, o los centros de protección de derechos del niño instituciones que responden a las necesidades de estos sujetos. No hay entonces posibilidad de que advenga la pregunta respecto de cómo se dan estos procesos. Uno de los argumentos que esgrime el autor para hacer su crítica al modelo funcionalista es que no hay funciones y necesidades objetivas, preexistentes, a históricas, a las que la sociedad debe responder mediante la creación de instituciones.

“No hay «algo» que los hombres quieren profundamente, y que hasta aquí no han podido tener porque la técnica era insuficiente o incluso porque la sociedad seguía dividida en clases. Los hombres fueron, individual y colectivamente, ese querer, esa necesidad, ese hacer, que se dio cada vez otro objeto y con ello otra «definición» de sí mismo” (Castoriadis, 2010:217).

De esta forma, las funciones son construcciones, demandas que para reconocerse e institucionalizarse deben disputar. Las instituciones entonces son esas redes en las que el componente funcional no es inexistente, pero no explica por sí sólo el devenir del fenómeno institucional. La función que cada institución cumple es una invención en constante producción, redefinición y disputa. Esto hace que conocer las instituciones sea un proceso complejo y creativo, ya que no basta con aquello explícito que se nos ofrece como instituido, como mandato funcional y evidente. Hay pliegues, opacidades, circulaciones de discursos y prácticas con sentidos que no son de fácil acceso. Vemos entonces en la noción de dispositivo, una herramienta potente para dar inteligibilidad a estos procesos que nos sorprenden, nos interpelan y nos duelen: las resistencias de las instituciones en las que trabajamos a la hora de implementar políticas de ampliación de derechos.

Vemos que se configura una duplicidad de discursos que conviven en las instituciones: los que las leyes promotoras de una nueva institucionalidad plantean, y los que ya no son “legales” pero sí en muchos casos “hegemónicos”.

Pero entendemos que no basta con dar inteligibilidad a la situación buscando comprender por qué existen resistencias al cambio de lógicas en pos de un modelo de ampliación de derechos. Creemos que, desde nuestro lugar como docentes, investigadoras y trabajadoras

sociales, es necesario también cuestionarnos respecto a los caminos que permitirían avanzar en la construcción de esta nueva institucionalidad. Tal como afirma la 11^o tesis de Marx sobre Feuerbach, de lo que se trata es de transformar la realidad. En ese camino es que las categorías de revolución pasiva y revolución nacional popular del marxismo gramsciano⁷, presentes en la prosa de Laclau, son centrales para profundizar en la comprensión/creación/profundización de una nueva institucionalidad que diariamente confronta con aquella vieja, burocratizante, tanática, normalizadora y disciplinadora. Así es como incluimos la variable de lo político y la política al análisis.

La política, lo político y la nueva institucionalidad

Para comprender y elaborar herramientas respecto de las intervenciones en lo institucional, queremos dar cuenta de una distinción que entendemos puede echar luz a nuestra problemática. Es la que permite identificar a la política y lo político como dos instancias diferenciadas. Este tema es abordado entre otros por Marchart (2011), quien analiza la diferenciación de esas dos nociones en un *corpus* de autores de la filosofía política contemporánea (Nancy, Laclau, Badiou, Lefort). Utilizando la diferencia heideggeriana entre óntico y ontológico, plantea la necesidad de entender lo político/ontológico como fundamento ausente, indecible, pero a la vez necesario en su contingencia; evidenciando en la política, en el plano de una ontología en acción, la práctica que permite estructurar en el plano de lo social y material estos fundamentos que en tanto significativo vacío (el posfundacionalismo toma como herramienta teórica central la teoría lacaniana) se llenan con la práctica política concreta.

Si fue y es el campo de *la política*, el de la intervención legislativa y ejecutiva, el que permite la consolidación de nuevas herramientas legales e institucionales, entendemos que es el campo de *lo político*,

.....
7 Según Gramaglia (2008), estas dos categorías gramscianas ocupan un lugar determinante en la arquitectura laclauiana respecto de su análisis del populismo.

el sustrato mismo de configuración de fundamentos contingentes que permitan pensarnos como sociedad, el que debe desvelar la atención de intelectuales, profesionales y sujetos sociales que apuestan a una democracia radical. Creemos que no es el camino del consensualismo de Habermas el que nos va a permitir desandar las lógicas des-humanizantes de la vieja institucionalidad. Por el contrario, es el antagonismo, inherente a la lógica política, el que nos abre un camino. Es una batalla discursiva la que se nos presenta en la intervención social, en las prácticas académicas, en la formación universitaria, en la cotidianeidad de nuestras instituciones; en esa batalla confrontan significaciones que permiten fundar sociedad, en esa batalla la política pensada, hecha, cuestionada, se convierte en lo político, fundamento contingente. El conflicto de las interpretaciones (Grüner, 2005) es el conflicto entre modelos de significar a los diversos sujetos sociales, y a sus derechos. No es el conflicto entre Estado y sociedad, en el que el Estado se entiende como el conjunto de instituciones con poder de policía. Al respecto Rancière afirma: “no identifico a la policía con lo que se designa con el nombre de aparato del Estado. La noción de aparato del Estado, en efecto, está atrapada en el supuesto de una oposición entre Estado y sociedad donde el primero es representado como la máquina, el «monstruo frío» que impone la rigidez de su orden a la vida de la segunda” (2010:44).

La nueva institucionalidad de la que hablamos difiere de la idea de una institucionalidad como garante de un Estado de derecho en la que el ciudadano se protege de los excesos del Estado. Es nueva porque rompe esta dicotomía que ya había denunciado Gramsci, y a la que se refiere Rancière, y expresa toda la complejidad de un terreno político en el que el gobierno no necesariamente tiene el poder, en el que el Estado no es el apropiador de la libertad de los sujetos, sino el garante del derecho a vivir de los mismos. Lo político, como fundamento óntico y contingente de la sociedad, no es privativo de los actores políticos, es una construcción discursiva en la que todo sujeto atravesado por el habla participa, de forma consciente o no, y alcanzando grados de recepción diferenciales de acuerdo a su lugar

de enunciación y a su capacidad para crear pueblo, en términos de Laclau.

En este sentido, el conflicto sigue siendo constitutivo del campo político, pero el mapeo de los actores que lo configuran debe ser revisado. No son el Estado contra la sociedad los que confrontan en el proceso de acceso a derechos. Los sujetos son otros, y no son sujetos ontológicos, predefinidos por teorías sociales. Son sujetos discursivos.

La operación identitaria que se produjo con el lock-out patronal de 2008, representado en la consigna “el campo somos todos”, es un potente ejemplo de emergencia de un sujeto discurso. En ese caso la cadena equivalencial hizo que los chacareros de bajos recursos se sintieran representados por los grandes terratenientes. Se perdió la disputa por construir Pueblo. Pero este fenómeno resurge en cada conflicto inherente a cada nuevo derecho que se conquista. Así, las voces de sectores conservadores se han hecho sentir, por ejemplo, en el marco del debate de la ley de matrimonio igualitario, configurando un aglomerado de sectores que se instituyeron como “los defensores de la familia y los valores”. Otro potente ejemplo de esta dinámica de emergencia de sujetos discursivos la encontramos en el debate por la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que expresa nuevamente este conflicto de intereses, que se condensa como confrontación de discursos.

Conclusiones

Argentina inició con el ciclo de gobierno kirchnerista un camino en el que se modificó el orden existente poniendo a la política como principal herramienta de transformación social. La experiencia nos permitió comprobar que no es la economía sino la política la que debe dirigir la sociedad, el Estado y el mercado.

En sociedades con grandes desigualdades, como las de América Latina, se requiere en primera instancia definir la desigualdad social no como problema individual sino como social. Es desde esta posición que no se considera los problemas sociales como situaciones de

la naturaleza o parte de nuestro paisaje urbano, sino como producto de un modelo societario injusto que produce injusticia. Es oportuno recordar, como parte del ejercicio propio de la memoria colectiva construida durante los dolorosos años de hegemonía del orden neoliberal que sea cual fuere el modelo de desarrollo que se instale, la riqueza no se distribuye naturalmente y la política es la dirige a la economía.

El reconocimiento legal de derechos que se visualiza en el ciclo de gobierno kirchnerista ha sido posible en el marco de una serie de procesos, en los que diversos sujetos dieron visibilidad a sus demandas populares tanto con antelación a este ciclo, como durante el mismo.

Estas demandas populares, surgidas en diversos contextos (que van desde la sangrienta represión de la última dictadura neoliberal, a la implementación de políticas de ajuste, de expoliación de derechos sociales conquistados otrora, e incluso que se expresan como nuevas demandas surgidas en la actualidad por los nuevos contextos históricos) han logrado carácter institucional sin contar necesariamente en muchos casos, con un sustento de legitimidad en el conjunto de la sociedad, encontrándose en disputa y en tensión.

Esta situación se expresa como un alcance de institucionalidad sin hegemonía que implica serias dificultades para desarrollar la potencialidad de una serie de herramientas legales e institucionales para alcanzar mayores accesos a derechos.

Esta contraposición se expresa en la cotidianeidad de nuestras instituciones donde confrontan las lógicas de una institucionalidad sostenida por discursos hegemónicos de sectores de poder centralizado que, por medio de la opinión pública, logran esta hegemonía, que es apropiada por sectores de sociedad que, si bien no tienen comunión de intereses materiales con aquéllos, son alcanzados por sus discursos.

De este proceso encontramos como resultado, sectores de trabajadores y de la clase media que resisten la implementación de políticas públicas que pugnan por una nueva institucionalidad, más allá de sus propios intereses de clase y hasta en contra de los mismos.

La posibilidad de profundizar en una nueva institucionalidad se juega en el campo de una batalla cultural y política, en la que las leyes y políticas públicas que implican una transformación de las instituciones y de su carácter burocrático, normalizador y disciplinador, sean significadas como herramientas de acceso a derechos, como bandera de lucha, para garantizar una vida digna para todos y todas.

Referencias bibliográficas

- ARDITI, B. “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”, en: *Ciências Sociais Unisinos*, Vol. 45, N° 3. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Sao Leopoldo, Brasil, sept/ dic. 2009. Pp. 232-246. [En línea: agosto 2012] Disponible en: <http://www.redalyc.org/artículo.oa?id=9381272900>
- CASTORIADIS, C. *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires, Tusquets editores, 2010.
- CASTRO, E. “Michel Foucault: sujeto e historia”, en: *Tópicos* N° 14, Santa Fe, ene/ dic. 2006. Pp. 171-184. [En línea: 05/09/2011] Disponible en: <http://www.redalyc.org/artículo.oa?id=28819851008>
- GODIO, J. y ROBLES, J. L. *El tiempo de CFK: entre la movilización y la institucionalidad. El desafío de organizar los mercados*. Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 2008.
- GRAMAGLIA, P. *Democracia Radicalizada y lo Político en Ernesto Laclau*. Córdoba, Jorge Sarmiento Editor/Universitas Libros, 2008.
- GRÜNER, E. “Foucault: una política de la interpretación”, en: *Topos y tropos* N° 3. Córdoba, 2005. [En línea: 10/10/2011] Disponible en: <http://www.toposytropos.com.ar/N3/pdf/gruner.pdf>
- LACLAU, E. *La razón populista*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- LECHNER, N. (comp.). *Estado y política en América Latina*. México, Siglo XXI editores, 2000. [En línea: 12/10/2011] Disponible en: <http://books.google.com/books?id=Tng5jvRsBNgC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- MARCHART, O. *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- MADOERY, O. (et. al). *La democracia argentina: como escenario de disputa hegemónica*. Rosario, UNR Editora, 2013.

MESCHINI P, “El Modelo de Desarrollo Argentino (MDA): una forma de hacer posible/visible otro modelo de Desarrollo”, en: Revista *Cátedra Paralela* N° 12, Rosario, UNR Editora, 2015.

NAHÓN, C; RODRÍGUEZ ENRIQUEZ, C. y SCHORR, M. “El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades”, en: BEIGEL, F. et. al. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* Buenos Aires, CLACSO, 2006. [En línea: 15/08/2013] Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/critica/critica>.

PÉREZ, G. et al. (editores). *Todo aquel fulgor. La política argentina después del Neoliberalismo*. Buenos Aires, Nueva Trilce, 2011.

PORTANTIERO, J. C. “La múltiple transformación del Estado Latinoamericano”, en: Revista *Nueva Sociedad* N°104, Noviembre-Diciembre 1989.

RANCIÈRE, J. *El desacuerdo. Política y Filosofía*. Buenos Aires, Nueva Visión, 2010.

RINESI, E. *Política y tragedia: Hamlet, entre Maquiavelo y Hobbes*. 2ª ed. Buenos Aires, Colihue, 2011.

ROUSSEAU, J. *El contrato social*. Valladolid, editorial Maxtor, 2008.

SANMARTINO, J. “Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina post neoliberal”, en: *Rebelión Social*, Buenos Aires, Editorial Lumen, 2009.

TENTI FANFANI, E. *Estado y pobreza en la Argentina. Estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, 1989.

TENTI FANFANI, E. *El Estado Benefactor. Ensayos sobre un paradigma en crisis*. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila editores, 1991.

TORRADO, S. *Estructura Social de la Argentina*. Buenos Aires, Ediciones De la Flor, 1992.

WEBER, M. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Recepción: 09/03/2016

Aceptación: 29/09/16