



XI Jornadas de Sociología de la UNLP
Sociologías de las emergencias en un mundo incierto

5, 6 y 7 de diciembre de 2022

Mesa 19 El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas

Antonio Camou (IdIHCS-UNLP / UdeSA)

Leyla Chain (IdIHCS, UNLP)

Bernardo Galinelli (Facultad de Ciencias Económicas, UNLP)

María Laura Pagani (IdIHCS- FaHCE-UNLP- CIC)

Configuración de definiciones estatales sobre géneros, cuidados y juventudes: claves analíticas para su lectura e interpretación

Vilma Paura (CIEA/UNTREF). vpaura@untref.edu.ar

Carla Zibecchi (CONICET/UNTREF). czibecchi@untref.edu.ar

Matías Hoffman (CIEA/UNTREF). hoffmanmatiasn@gmail.com

Sofía Delgado Williams (CIEA/UNTREF). smdelgadowilliams@gmail.com

Leila Srur (CIEA/UNTREF). lei.srur@hotmail.com

Introducción

La acción estatal, la forma en que el Estado lleva adelante los múltiples y diversos procedimientos que implica el desarrollo de las políticas públicas, ha sido abordada desde diversas disciplinas y perspectivas. En las últimas décadas cada vez más se han cuestionado las miradas monolíticas y globalizantes sobre el Estado para reconocer la convivencia de múltiples agencias y actores y las “múltiples manos y caras del Estado”. Reconociendo entonces esta pluralidad, se ha puesto el acento en estudios situados -a veces de carácter sectorial, reconociendo campos de política pública (Dubois, 2015); en otras ocasiones

delimitando áreas, agencias o programas específicos- y en la necesidad de prestar atención a las estructuras burocráticas, sus mutaciones y sus continuidades -las agencias, los organismos que detentan autoridad social, sus funciones y sus recursos-; en seguir a los actores estatales y no estatales -en sus relaciones, sus criterios y sus prácticas cotidianas- y en analizar las políticas públicas y sus herramientas -los programas y otros dispositivos de intervención social- como una forma de reconstruir y analizar a la acción estatal.

Junto con estos desarrollos ha concitado interés el estudio de los problemas públicos como una forma de reconocer cómo un tema entra en la agenda pública, es definido y problematizado y adquiere institucionalidad, se constituye en un problema de gobierno y se expresa en la creación de agencias y dispositivos desde los cuales se gestiona. En principio, desde esta perspectiva, no todo problema es un problema público; analizar la construcción de los problemas como problemas públicos supone una ruptura con una concepción “objetivista”, lo que lleva a enfatizar el papel clave de los actores que llevan a cabo este trabajo de construcción. Al referirse a los problemas sociales, Howard Becker, uno de los autores que en sus inicios contribuyó con el desarrollo de esta perspectiva constructivista, señaló que “para comprender plenamente un problema social es necesario saber cómo se produjo” y qué actores colectivos -”empresarios morales” para Becker- participaron en el proceso de “etiquetado”. Otros autores, Joseph Gusfield en primer lugar, se preguntaron cómo es que un problema social llega a ser considerado como tal, cómo logra instalarse, imponerse y sostenerse como un tema de primer orden en la opinión pública y cómo da lugar a ciertas respuestas o acciones de política pública, marcando así el pasaje de la noción de problemas sociales a problemas públicos para poner el énfasis en el carácter público de ese reconocimiento y en los mecanismos de definición, de legitimación y circulación de categorías y dispositivos comprendidos en el tratamiento de un tema-problema. Aportes posteriores como el de Daniel Cefai (1996) han recomendado la conveniencia de un desplazamiento de la idea de “construcción” de los problemas públicos a la de “constitución” y a la noción de “configuración” (Gestaltung) como emergencia de una estructura figura-fondo, no asignable ni a la materia ni al espíritu.

Tomando como punto de partida el cruce entre estos dos recorridos brevemente presentados es posible analizar de manera situada espacial y temporalmente el tratamiento que se da desde el Estado a ciertas cuestiones, “socialmente problematizadas”, usando la expresión de Oszlak y O’Donnell (1984), que logran instalarse en el debate público y que merecen la atención

experta -más aún, alrededor de las cuales logran estructurarse nuevos ámbitos de expertise-. Por otro lado, este abordaje conlleva el reconocimiento de que en las dinámicas y los circuitos que constituyen ese tratamiento debe seguirse no sólo la acción de los actores estatales sino también la de aquellos que desde fuera del Estado formatean estas representaciones, discuten y acuerdan criterios y disputan definiciones e intervenciones.

Con estos supuestos, en esta ponencia proponemos la elaboración inicial de una matriz analítica que podría aplicarse para el estudio de lo que denominamos acción estatal y “problemas de gobierno” como síntesis de procesos de configuración de problemas públicos y de su institucionalización como áreas o políticas públicas. Para su elaboración hemos seleccionado en una primera etapa cinco trabajos que representan la obra de autores de larga tradición que forman parte del canon sobre teorías del Estado y los problemas públicos y otros de más reciente consolidación: *Sobre el Estado*, de Pierre Bourdieu (2014 [2012]); *La cultura de los problemas públicos*, de Joseph Gusfield (2014 [1981]); *La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío*, de Nancy Fraser (1991); *Inventing the Needy: gender and the politics of Welfare in Hungary*, de Linne Haney (2002) y *Problemas públicos. Controversias y aportes contemporáneos*, de Guerrero Bernal et al (2019).

Como resultado de la lectura y revisión cruzada de estas obras, proponemos cuatro dimensiones de análisis: mecanismos de legitimación, construcción categorial, estrategias de circulación y construcción de tecnologías sociales. Cada una de ellas expresa consideraciones diversas realizadas por los autores consultados que entendemos pueden entrar en diálogo fecundo para analizar la acción estatal y la constitución de problemas de gobierno en el campo de la política social.

Aplicamos esta matriz para revisar tres tópicos cuyo estudio llevan adelante diferentes miembros del Grupo de Investigación y Desarrollo en Estudios Interdisciplinarios en Estado y Políticas Públicas (GEIEPP) de la UNTREF: los cuidados, las juventudes y el género. Estos tres temas-objeto, con orígenes de problematización diferentes pero en parte vinculados y mutuamente imbricados, han adquirido visibilización en la Argentina en las últimas décadas y han un lugar en la agenda pública; con sus propios recorridos - estructuras burocráticas, experiencias programáticas diferentes-, con dinámicas y lógicas específicas, se han constituido en problema de gobierno y también en objeto de intervención experta. Desde

nuestra perspectiva, más allá de las especificidades de cada tema y proceso, su estudio puede abordarse inicialmente desde las mismas dimensiones analíticas, poniendo en diálogo los aportes de un conjunto de autores cuyos trabajos resultan de consulta ineludible.

Con esta lente, sugerimos considerar la construcción de las definiciones estatales sobre categorías como “cuidados comunitarios”, “juventudes” y “víctimas de violencia de género/femicidio” atendiendo a las relaciones entre las categorías expertas y los criterios morales puestos en juego en esas clasificaciones. Por otro lado, buscamos dar cuenta de la construcción de institucionalidad que el tratamiento de estos temas ha alcanzado analizando las transformaciones estatales según el caso (diseño de programas, cambios en la estructura estatal y/o de la normativa específica) que marcan cada recorrido. En cada caso se adelantan posibles abordajes teniendo en cuenta resultados de la propia indagación empírica en proceso: consulta de documentos institucionales, normativa, materiales inéditos (documentos *grises*, presentaciones en conferencias, reuniones) que efectuó parte del equipo técnico y funcionarios, informes presupuestarios, páginas de internet de organismos y entrevistas a funcionarios de diferente jerarquía y áreas estatales.

1. Dimensiones transversales para estudiar la acción social del Estado

En esta sección presentamos un conjunto de aportes que pueden reconocerse en las cinco obras mencionadas según cuatro dimensiones desde las cuales puede entenderse la acción social del Estado y las relaciones que se producen entre actores estatales y no estatales en el desarrollo de ese accionar. La diferenciación que proponemos de estas dimensiones es sólo una vía de inteligibilidad, un ejercicio analítico que nos permitirá reconocer qué tienen en común procesos de configuración estatal vinculados a temas- problemas de diferente origen, dinámica y desarrollo y también qué especificidades es necesario identificar.

Mecanismos de legitimación

Lejos de una idea de Estado como una institución destinada a servir al bien común, Bourdieu (2012 [2014]) instala la noción del Estado como un principio de ortodoxia, de consenso sobre el sentido del mundo, como ficción colectiva o ilusión bien fundada (18), lo que constituye un punto de partida para pensar en los mecanismos de legitimación que se producen en su interior. Así, las acciones de Estado son acciones políticas con pretensión de causar efecto en

el mundo social: acciones autorizadas, dotadas de una autoridad que por medio de una *serie de delegaciones en cadena* remite a un lugar último, el Estado. Estos mecanismos producen *efectos de Estado*. Una forma de visibilización es el despliegue de recursos de que disponen quienes, de alguna manera, actúan como agentes del Estado, portadores de repertorios de argumentos, de protocolos preparados, de formularios, de *un capital burocrático racional*.

Instalado en otro escenario de producción, Joseph Gusfield plantea que uno de los mecanismos de legitimación más importantes al momento de respaldar argumentos, conceptualizaciones y definiciones de problemas públicos es el conocimiento científico. En tanto “sistema para reclamar autoridad y establecer conclusiones y técnicas”, confiere legitimidad a los portadores de prescripciones científicas (Gusfield, 2014:96). El conocimiento científico, los programas técnicos y las tecnologías aportan una mirada sobre los problemas públicos que luego entra en contacto con la dimensión política en el contexto de un debate público más amplio. Agrega que la opinión pública no suele asociar a la ciencia con la retórica de la persuasión, sin embargo, quienes provienen de la producción científica tienen la capacidad de proveer argumentos convincentes y otorgar un manto de naturalidad y validación certera a un programa o una política. Estos actores son considerados como observadores e interpretadores legítimos, con capacidad para definir y sostener argumentos válidos. Como señala Gusfield, los hechos no son naturales o autoevidentes y el rol de la ciencia permite ocultar esta característica; en consecuencia, quita de la escena otras explicaciones posibles o alternativas. Esta *conciencia alternativa* imputa una responsabilidad causal al fenómeno y por ende, una responsabilidad política y una solución diferente.

Bourdieu retoma el planteo de Gusfield para enfatizar que “el Estado fortalece un punto de vista entre los demás en el mundo social, que es el lugar de enfrentamiento de los puntos de vista” (47). Hacer que “una comisión aparezca como una comisión de expertos”, por encima de contingencias, de intereses, de conflictos, genera *un efecto de des-particularización*.

Además de la ciencia, ciertos discursos profesionales –institucionalizados o socialmente legitimados- operarían con un poder performativo tal que sus pronunciamientos podrían resultar eficaces como sustento de una tematización: Guerrero Bernal et al (2019) muestran el peso del lenguaje del derecho en los procesos de justificación. Asimismo, recuperan la idea de *órdenes de grandeza* de Boltanski y Thévenot, que marca la legitimidad diferencial que pueden encarnar diversos grupos sociales o individuos en seis registros específicos de la

actividad humana, operando esta posición ventajosa como elemento de tracción de sus perspectivas.

En conjunción con el conocimiento científico, hay otros factores que guían la mirada hacia una u otra concepción de un fenómeno y tiene que ver con la organización social y cultural de una sociedad que condiciona hacia dónde dirigimos nuestra atención y legitima una posibilidad de lectura de los hechos por sobre las demás. Bajo esta arista teórica, se incluyen los supuestos bajo los cuales actúan los medios de comunicación y los responsables políticos que conforman un acervo de opinión específico sobre un tema particular y condicionan la información que se maneja al respecto, comunicando e informando a la ciudadanía de una cierta manera.

Nuevamente, puede tomarse el desarrollo que se propone desde el pragmatismo para complejizar este análisis: los procesos de argumentación/justificación no sólo precisarían de pruebas de realidad, sino también de argumentos éticos (Guerrero Bernal et al., 2019). Ellos se tejen en torno a un relato que eleva una crítica a la situación denunciada, la cual se debe presentar distanciada de un ideal de orden normativo que opera como referencia. Desde esta perspectiva, los procesos discursivos que fortalecen una crítica resultan de las categorías que construyen y las formas de su comunicación, por lo que serán desarrollados en los apartados subsiguientes.

Desde la perspectiva de Haney (2002), resulta interesante retomar el trabajo ideológico que la autora introduce para comprender el funcionamiento del Estado y el rol de los actores sociales al momento de redefinir y reconfigurar los sistemas de bienestar en el marco de la política social. La conceptualización que hace del Estado en torno a su composición compleja y conflictiva de múltiples aparatos sociales y políticos permite recuperar el concepto de interpretación como forma de definición de necesidades y grupos sociales. En este marco, la autora resalta la importancia de la propaganda política que producen los actores sociales como parte del trabajo ideológico que sustenta la conceptualización de necesidad a partir de disposiciones sociales concretas: los criterios de elegibilidad en un programa social, su población objetivo y las necesidades alcanzadas dan soporte a la articulación conceptual e interpretativa del Estado. Como señala Haney, este trabajo ideológico en el marco de las políticas estatales y sus prácticas institucionales debe ser basado e implementado en personas reales, e integradas a instituciones reales.

Como puede observarse, los mecanismos de legitimación ocupan un lugar clave en teoría feminista del Estado. Para Fraser (1991), el reconocimiento de las necesidades es central en el análisis porque permite ver políticas de una manera más compleja, no sólo los satisfactores en sí sino también el problema de cómo se interpretan las necesidades, es decir la dimensión interpretativa. Y aquí surge el problema de quién logra decir definiciones sustantivas y autorizadas. Una manera de abordar tal cuestión es considerar los discursos sobre las necesidades que circulan. Allí se encuentran, los discursos de los “expertos” sobre las necesidades que son quienes vinculan los movimientos populares con el Estado que se presentan con capacidad para la “resolución de problemas sociales” inclusive la construcción de instituciones específicas para su abordaje; o bien los discursos que politizan a las necesidades “desde abajo” que pueden visibilizar grupos que se encuentran subordinados. Los discursos disponen de una serie de recursos: lenguaje para argumentar demanda (discurso de derecho, discurso sobre las necesidades); terminología específica (por ejemplo, del propio campo del feminismo); paradigma de argumentación aceptados como autorizadas (por caso, las argumentaciones científicas); los modos de subjetivación (individuales, parte de un grupo, un colectivo). Por todas estas cuestiones, existen trabajos que han dado cuenta que la perspectiva de género reúne todos los recursos con potencialidad para ubicarse en un discurso autorizado sobre las necesidades de las mujeres y ciertos colectivos (Paura y Zibecchi; 2018).

Construcción categorial

Al pensar al Estado como principio del orden público, no sólo en sus formas físicas evidentes sino también en sus formas simbólicas inconscientes, Bourdieu (2014 [2012]) señala que una de sus funciones más generales es la producción y canonización de las clasificaciones sociales. La administración pública, por su propia naturaleza y dinámica, produce categorizaciones y caracterizaciones respecto a distintos grupos sociales a partir de las cuales se efectúan procesos de definiciones estatales que producen -como correlato- transformaciones en la arquitectura estatal. Las categorías estadísticas, por ejemplo, son típicamente un producto del Estado; “son categorías legítimas, un *nomos*, un principio de división universalmente reconocido en los límites de una sociedad, sobre lo que no hay discusión” (23).

A partir de su estudio sobre la construcción de un problema público, Joseph Gusfield afirma que no todas las situaciones dolorosas se convierten en objeto de intervención pública y que no todos los fenómenos poseen la misma explicación o significado a lo largo de la historia. El

carácter público de un problema y su aparente objetividad práctica surgen a partir de la tematización que diversos actores producen al desarrollar sistemas categoriales que imbrican componentes morales y cognitivos que exponen una situación demandando la atención del conjunto social.

Asentado sobre el “principio colectivo de construcción de la realidad colectiva” (Queré, 1994 en Guerrero Bernal, 2019) conformado por los discursos vigentes de la ciencia, el derecho y el sentido común se debe establecer la definición del carácter problemático de un fenómeno, es decir, la cadena causal que genera un perjuicio determinado -responsabilidad causal- a fin de establecer la responsabilidad política de ese fenómeno, es decir quién debe tomar la responsabilidad de solucionarlo -responsabilidad política. De esta manera, el conocimiento y la política entran en contacto, dado que el conocimiento aporta una manera específica de ver los problemas que puede acompañar (o entrar en conflicto) con la definición de responsabilidades políticas (Gusfield, 2014 [2012]).

Para el pragmatismo, estos desarrollos se producen dentro del registro de la acción pública, lo cual implica un determinado lenguaje y semántica que ubique actores colectivos en torno a la temática. A su vez, debe estructurarse como situación histórica, explicando su carácter coyuntural y su capacidad de ser alterada. La posición del hablante –no como individuo sino en calidad de representante de la comunidad- también resulta fundamental para comprender la tematización propuesta. Finalmente, implica su despliegue sobre un espacio público, tomando sus reglas de argumentación, justificación y aparición (Guerrero Bernal et al., 2019).

En segundo lugar, Gusfield llama la atención respecto de que en la escena pública hay diversos actores y no todos poseen el mismo nivel de autoridad, influencia y habilidad para configurar las diferentes definiciones de un fenómeno. Por ello es que se vuelve esencial para el análisis el concepto de propiedad, que hace alusión a quién tiene la capacidad de crear la definición de un problema público y de influir sobre su posible modificación. Implica el control y exclusividad de un problema, así como su transferibilidad y potencial pérdida. De esta manera, quien tiene la propiedad de un problema fija el contexto y el desarrollo de un debate público sobre una cuestión dada, en función de sus intereses propios. En este punto, cabe hacer una aclaración importante sobre el rol del Estado, para Gusfield el Estado -especialmente en la actualidad- suele presentarse como propietario de los problemas públicos, aunque no siempre fue de esa manera. Sin embargo, es un actor fundamental al momento de atribuir responsabilidades (tanto causales como políticas).

Recuperando a Haney (2002) en el análisis de la reconfiguración de las necesidades, encontramos un Estado que -tal como entidad en capas de la política social y sus prácticas institucionales- construye una arquitectura en torno a imágenes e interpretaciones que dan forma a los que es factible entender bajo esta categoría. Desde su rol articula históricamente conceptos específicos que se manifiestan de forma no unívoca a partir de diferentes actores sociales y la formulación de políticas sociales: redes y agencias, elites políticas, profesionales y trabajadores sociales, dan forma e interpretan las necesidades de forma directa e intermediaria (Haney, 2002; p.8), en una suerte de sistema débilmente desacoplado.

Para Fraser, las distintas entidades que constituyen las ramas del estado social, proporcionan algo más que ayuda material concreta, ya que también les da a sus clientes, una tácita pero poderosa interpretación de los roles de género necesidades genéricas normativas y diferentemente valoradas. En consecuencia, dice Fraser, las diferentes ramas del estado social participan, también, en las políticas de la interpretación de las necesidades (Fraser, 1991: 17).

Estrategias de circulación

Estas construcciones de problemas públicos deben comunicarse y difundirse para asentarse, ganando apoyo y legitimidad. Para ello, otro componente fundamental en su estudio son las estrategias de circulación de los discursos.

Joseph Gusfield postula que el proceso de construcción de un problema público implica el registro, monitoreo, análisis y transmisión de información sobre estos fenómenos y llama la atención sobre la importancia de identificar, en cada caso específico, la organización social y cultural que subyace. Con organización social alude al concepto de propiedad, a quiénes son los diversos actores que definen un problema público de una cierta manera, qué hechos recopilan, cuáles deja por fuera y qué soluciones propone. Es el medio a través del cual accedemos a los fenómenos, los sistematizamos de una cierta manera y los comunicamos en consonancia. La organización social es el medio por excelencia a través del cual circula la información. Al estar íntimamente relacionada con el concepto de propiedad, se comprende cabalmente porqué la visión hegemónica de un fenómeno o problema, suele coincidir con los actores con mayor poder y capacidad de definición. Mientras que la organización cultural implica qué categorías lógicas y lingüísticas son utilizadas para pensar los fenómenos. En este punto llama la atención acerca de la importancia de las categorías simbólicas utilizadas

dado que influyen directamente en nuestra percepción sobre la realidad que estamos observando.

En relación a la información que circula y el rol que tiene al momento de condicionar la mirada social, Gusfield nombra a los medios de comunicación y a los responsables políticos, quienes manejan cierta mirada específica sobre los hechos o fenómenos en cuestión y construyen y diseñan, en función de ella, un cierto tipo de realidad que transmiten a la ciudadanía completa.

Sin embargo, si bien se observa el escenario estructural sobre el que se produce, queda aquí una vacancia en el abordaje concreto de los procesos que dan lugar al problema público. Para ello retomamos los aportes del pragmatismo y las *estrategias de desingularización*: ellas son técnicas, tanto discursivas como comunicacionales, que permiten estilizar la problemática y generalizarla. Entre las herramientas discursivas se cuentan el posicionamiento del portavoz (o los portavoces), el uso de fórmulas retóricas típicas (presentarse como caso ejemplar, compararse con precedentes históricos, entre otras). La construcción misma del sistema categorial arriba desarrollado contempla esta instancia del proceso y procura conservar la autenticidad de su exposición en correspondencia con el despliegue de estas estrategias. Las tácticas comunicacionales se vinculan con el escenario público y los actores allí presentes en línea con la *organización social* descrita anteriormente: deben observarse las estrategias de dramatización, aparición y visibilización disponibles para los portavoces y sus usos; así como también la apelación a o participación de propietarios, aunque desde esta mirada teórica pensados como actores grandes, en cuanto han acumulado un determinado capital en el ámbito de su competencia, lo que les confiere legitimidad social y peso a sus palabras.

Según el planteo de Fraser (1991), los discursos de los expertos sobre las necesidades son los medios para traducir las necesidades "fugitivas" suficientemente politizadas en objetos de una potencial intervención estatal. Siendo clave su relación con las instituciones de producción de conocimiento y la circulación de estos discursos. Son ejemplos de estos discursos expertos que actúan como medios, los discursos de las ciencias sociales generados en universidades y en grupos de expertos (*think tanks*); discursos legalistas amplios en las instituciones jurídicas y discursos administrativos que circulan en varias agencias del estado.

Construcción de tecnologías sociales

La construcción de tecnologías sociales, o *soluciones a problemas públicos en términos* de Gusfield, va a depender enteramente del tipo de definición que se realizó en un principio sobre el fenómeno en cuestión. La atribución de una cadena causal de acontecimientos va a direccionar quién es considerado como responsable político y qué tipo de intervención deberá llevar adelante.

En sintonía, desde el pragmatismo se proponen dos clasificaciones complementarias de atribución de responsabilidades en la configuración de un problema público, las cuales influyen las tecnologías sociales que serán posteriormente desarrolladas: en primer lugar, se da una atribución de responsabilidades cultural o simbólica y otra estructural. La primera sitúa a los actores de la situación problemática, delineando víctimas y victimarios; mientras que la segunda construye un interlocutor institucional al cual se remite la responsabilidad de intervenir. A la vez, se produce una responsabilización causal y otra política: la primera corresponde al entramado argumental de creencias y conocimientos que se presenta como factor explicativo del problema. La segunda propone los lineamientos de acción requeridos para su solución.

De la combinación de ambas clasificaciones obtendríamos un panorama claro de actores, factores causales y potenciales tratamientos que demarcarían el desarrollo ulterior de una respuesta a la problemática tematizada.

Volviendo a la teoría feminista en relación con la capacidad interpretativa del Estado social, se observa que de manera tácita se desprende la productividad del discurso de las necesidades donde la construcción de ciertas tecnologías para su tratamiento se encuentra presentes. Por ejemplo, para Fraser (1991) cada interpretación por una necesidad específica conlleva: una orientación programática específica; un financiamiento orientado a tal fin; una ubicación y el control institucional, el diseño de un servicio y ciertas condiciones de elegibilidad.

En este mismo sentido, Haney (2002) recupera el desarrollo de instrumentos que los expertos incorporan a las prácticas de las instituciones como parte de la construcción de las necesidades que aborda el Estado desde la estructura de bienestar. La incorporación de test de domesticidad, de pobreza, psicológicos, entre otros, y las definiciones de eficiencia construidas en torno a los mismos, los criterios de elegibilidad, la incorporación de las figuras de licencias, y la definición de lo que implica la ayuda pública, se encuentran implicados en

la práctica interpretativa de la estructura de bienestar y forman parte de un proceso de especialización creciente y segmentada que la autora identifica como provisiones concretas del trabajo ideológico en el que están implicados los actores estatales.

Lecturas posibles sobre los cuidados, las juventudes y los femicidios

En este apartado se presentan propuestas analíticas desde las cuales se pueden abordar los tres tópicos planteados como recortes del accionar estatal del campo de la política social pensados desde la lógica de su constitución como problema de agenda pública, su definición categorial, las relaciones entre actores involucrados y sus expresiones de institucionalización en áreas y dispositivos específicos.

Uno de estos objetos definidos para entender el funcionamiento del accionar estatal es el lugar de los cuidados en la agenda pública y en particular la centralidad que ha adquirido en la economía popular (EP) como un principio orientador de ese accionar y organizador de una agenda dinámica y en construcción. Retomamos aquí nuestros trabajos previos (Paura, Zibecchi y Delgado Williams, 2022; Paura y Zibecchi, 2022; Zibecchi y Barbetti, 2022).

La incorporación de los cuidados comunitarios como una cuestión clave en la economía popular puede ser comprendida desde la capacidad de ciertos actores en realizar una interpretación de las necesidades específicas sobre el sector y ciertos mecanismos de legitimación logrados. Nuestra indagación propone revisar cuáles son y cómo ciertos discursos expertos y autorizados se vinculan con las estrategias desplegadas por los movimientos populares. En primer término, las trayectorias de sus referentes nacionales resulta una puerta de análisis privilegiada para explorar futuros trabajos siguiendo las coordenadas de los análisis prosopográficos de los agentes que participan a partir de la elaboración de biografías colectivas. Más específicamente, realizar una reconstrucción y comparación de trayectorias de encumbramientos y, además, un análisis agregado de las trayectorias individuales para identificar sociabilidades, cuestiones vinculadas a la circulación en redes de pertenencia políticas, religiosas, educativas y expertas de los agentes estatales a analizar, antes durante y después de desempeñarse en la gestión (Giorgi, 2014) resulta un recurso fértil para comprender cómo y por qué los cuidados comunitarios efectuados en el marco de la economía popular ingresaron en la agenda de gobierno. Como una primera

aproximación, sabemos que la mayoría de sus referentes nacionales posee una trayectoria en el campo político (específicamente vinculada a la militancia en el peronismo) y algunos combinan su trayectoria profesional/académica con la militancia política de base y del movimiento feminista.

En segundo lugar, podemos atender a un registro específico como son los discursos expertos y autorizados que responden a una nueva expertise que surge de una forma particular de implicación entre conocimiento científico, técnico y político. Esta triple implicación puede considerarse en nuestro caso desde tres aristas: a) la presencia de un discurso interpretativo sobre las necesidades de cuidado del sector que pudo ser leído desde abajo –vinculados a las organizaciones de la economía popular y sus referentes más inmediatos-, b) el vínculo con el conocimiento académico y científico vinculado a un campo de investigación sobre los cuidados; c) la capacidad técnico-política para establecer categorías estatales de intervención específicas (denominar nuevas formas de trabajo, trabajadores, cuantificarlos, hacerlos visibles, etc).

Más particularmente, podemos considerar que estamos frente a la presencia de discursos expertos que pueden hacer confluir categorías nativas, políticas-estatales y académicas. Como destacamos en otro trabajo (Zibecchi y Barbetti, 2022) aunque no existe una definición unívoca, debido a su amplitud y heterogeneidad, en las entrevistas efectuadas a sus principales referentes nacionales identificamos puntos de vista coincidentes que se cristalizan en significaciones y evidencian la utilidad de esta categoría en términos analíticos pero también de intervención política para generar acciones orientadas a un segmento, cada vez más amplio de la población, que atraviesa condiciones de vida y de trabajo muy diferentes a las de hace algunas décadas. Además, sabemos que ciertos saberes consolidados en el campo académico –por caso, los estudios sobre los cuidados, los estudios con perspectiva de género- una vez que logran ubicarse en el espacio público como “datos” o “hechos” estructuran formas de percepción y de apreciación de manera legitimadas. Más aún, pueden llegar a estabilizar ciertos puntos de vista comunes para el debate público y cristalizarse en la forma en que el Estado reconoce ciertos problemas en la agenda (Daniel, 2011). En ese sentido, es preciso observar ciertos procesos producidos en el campo académico en torno a la temática de los cuidados, con un sustento científico, con su propia terminología propia del feminismo y del discurso de los derechos, con capacidad de visibilizar necesidades de los movimientos populares. Por ejemplo, el diálogo que existe entre, por un lado, la economía del

cuidado y feminista y, por otro, la economía social, solidaria y popular desde diversos planos entre las cuales se encuentra que ambas economías pueden considerarse de “ruptura”; o la relación de los cuidados con la perspectiva de género como paradigma argumentativo, o los cuidados y los derechos de poblaciones específicas (por caso, los derechos de los niños).

En tercer término, una dimensión de análisis fructífera es la tecnología social como forma de intervención específica en lo social con incidencia del trabajo experto. La inclusión en la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de una Dirección General de Cuidados Integrales da cuenta, por ejemplo, de la jerarquización y la institucionalización de la temática de los cuidados en la economía popular. Como parte de los nuevos dispositivos la Secretaría implementó el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) que expresó una transformación significativa: implicó por primera vez en la historia la posibilidad de un registro específico para trabajadores/as de la Economía Popular que respeta las particularidades del sector y permite mensurar y visibilizar las diversas formas de trabajos, entre las cuales se encuentra la categoría de trabajo comunitario. La acción del ReNaTEP, en esa dirección, contribuyó a realizar un reconocimiento al asignar la credencial de ser trabajador/a registrado de la economía popular; mensurar y cuantificar los cuidados como trabajos y generar nuevas categorizaciones como la de cuidados comunitarios de la rama socio-comunitaria de la economía popular.

En este mismo sentido, los enfoques recuperados en las páginas anteriores nos permiten incluso pensar la propia estructura del estado como forma de cristalización de los vínculos entre actores y sus estrategias de consolidación de imágenes e interpretaciones sobre la cuestión social, las necesidades y la política social. Al indagar sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina y la centralidad creciente de la Economía Popular como eje central de la acción estatal, podemos abordar el modo en el que en Estado se implementan los cambios de agenda, se despliegan los cambios programáticos y se modifica la estructura -y con ella sus burocracias e interlocutores.

Estos cambios de agenda que impactan en la institucionalidad ministerial es preciso entenderlos de forma no unívoca. En este proceso confluyen distintos actores que son los construyen imágenes e interpretaciones sobre las necesidades identificadas dando lugar a un conjunto de delimitaciones tanto prácticas como teóricas -e ideológicas- sobre aquello que se

encuentra inserto en las categorías de las construcciones específicas e históricas sobre la cuestión social.

Abordar el análisis de este proceso desde las burocracias, recuperando enfoques tales como el de Fraser, nos permite indagar sobre los actores, sus trayectorias y sus discursos con los que se insertan en la estructura del Ministerio, vinculando los movimientos sociales con la institucionalidad y dando lugar a la visibilización de diversos grupos de la Economía Social. Esta dinámica interpretativa de las burocracias, como señala Haney, da forma a las necesidades de forma directa e intermediaria, en una suerte de articulación histórica que consolida la práctica institucional.

Asimismo, pensando en los cambios estructurales y el proceso de jerarquización de la Economía Social -considerando los cambios en el organigrama a partir de 2003 y hasta la actualidad-, resulta interesante recuperar el concepto de propiedad de Gusfield en vista de comprender los actores fundamentales que proponen, desde su rol, la perspectiva actual sobre el campo de la Economía Social y su configuración en la política social estatal. En este sentido no sólo podemos identificar la consolidación en cuanto a la estructura de la Secretaría de Economía Social -sosteniendo su carácter de Secretaría desde 2010-, sino también la designación de los principales referentes de las organizaciones sociales en cargos de alta responsabilidad.

También la juventud, un segundo tópico, se ha presentado como una cuestión socialmente tematizada a lo largo de las últimas décadas dadas las problemáticas a ella asociadas en los posicionamientos recurrentes por parte de distintos actores -entre ellos, progresivamente, el Estado- que forjan una imbricación entre el grupo generacional y ciertos problemas sociales, ganando gran publicidad y difusión, a la vez que resultando en una demanda de respuestas.

En este sentido, resulta importante recuperar este trasfondo como un *acervo de opinión* (Guerrero Bernal et al., 2019) -asentado relativamente en el ideario social y difundido por los medios de comunicación- como campo sobre el cual el Estado elaborará su propuesta de acción. En diversas publicaciones, las juventudes han sido tratadas en su vinculación con problemáticas como el abandono escolar, la falta de inserción laboral, la combinación de ambas dos bajo el rótulo de los “ni-ni”, la delincuencia, el consumo problemático y la falta de motivaciones. Sobre esta base, los organismos estatales han producido sus interpretaciones de las necesidades sociales de la juventud, modelando al mismo tiempo a este grupo. Para ello,

ha recurrido a mecanismos de legitimación a través de la producción de conocimiento experto (Gusfield, 2014 [1981]) y la conformación de instituciones especializadas en la temática (Fraser, 1991) con la jerarquización de las “áreas de juventud” hasta alcanzar el rango de Subsecretaría y autonomizarse como Instituto Nacional de Juventud en 2018. La vanguardista Encuesta Nacional de Jóvenes de 2014 realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos construye una mirada informada sobre la temática priorizando las problemáticas educativas, laborales y asociadas al cuidado y la xarentalidad (de menor discusión mediática previa). Estas instancias definirán la juventud como el “pasaje de la adolescencia a la adultez” y propondrán su abordaje desde el “análisis de las transiciones, intereses y elecciones en diversos aspectos de la vida cotidiana” (INDEC, 2015, p.2). A su vez, el INJUVE, durante su primer año de actividad, llevó adelante un estudio en que se describen las principales cuestiones de interés para la juventud, definiendo su población objetivo y sus necesidades (Haney, 2002). A su vez, se enfatiza en sus expectativas de desarrollo autónomo, sus incertidumbres y su falta de anclajes sociales e institucionales para transitar esta etapa.

Las lecturas que se proponen desde la acción estatal son plasmadas en críticas de la situación presente respecto a un ideal normativo, en función de la cual se atribuyen responsabilidades causales (las falencias del sistema educativo, los límites y exigencias del mercado laboral, las vulnerabilidades estructurales que afectan a determinadas porciones de la juventud, la incertidumbre de los jóvenes y sus dificultades para proyectar sus trayectorias vitales) y se asigna al Estado la responsabilidad de proveer satisfactores que aborden esta problemática. Esta atribución de responsabilidades causal y política (Gusfield, 2014 [198]) permite entender el recorte de la problemática realizada gubernamentalmente y abordar la política pública emergente a partir de este recorte. En el caso que nos compete, se observa que el INJUVE delega los componentes estructurales en otros Ministerios (Trabajo, Educación, Producción) -con quienes igualmente dialoga y articula- y aborda los factores individuales de la problemática, concentrando sus esfuerzos en la promoción de jóvenes y sus espacios de actividad cotidiana. En este sentido, y solo para ofrecer un ejemplo escueto, puede observarse que el Programa Casa de Juventudes -originalmente Casas del Futuro- propone el acompañamiento de jóvenes en su construcción autónoma de un proyecto de vida. Para ello ofrece asistencia psicosocial y espacios de creación colectiva. A la par, ofrece una diversa cantidad de talleres para dotarlos de herramientas tanto de inserción en el mercado laboral formal como para el desarrollo de emprendimientos autónomos.

Finalmente, no cabe entender la acción estatal como un bloque homogéneo y totalmente coherente. En este sentido, existen diversas instancias de interpretación que producen categorías respecto a la problemática, procurando ofrecer satisfactorios acuerdos a estas definiciones (Haney, 2002) que impactan en el resultado final: la Casa de Juventudes, en base a las declaraciones de sus coordinadoras, presenta un margen de plasticidad en su actividad concreta -talleres, temáticas y formas de abordaje-, el que está fuertemente influenciado por las perspectivas de ellas, así como por la de otros trabajadores estatales en vinculación tanto con las definiciones políticas como con la población objetivo y las valoraciones que portan cada una de las personas que ocupan estos espacios.

Un tercer abordaje que proponemos es el estudio de la génesis y posterior sanción de la Ley Brisa (N°27452 - Régimen de Reparación Económica para las niñas, niños y adolescentes). Nos apoyamos en el planteo de Gusfield sobre la centralidad del carácter público de los problemas sociales y *la figura de víctima colateral*, para seguir la *construcción/constitución* del campo del femicidio como problema público y, posteriormente, objeto de gobierno. Bajo este propósito, entonces, resulta fundamental establecer la propiedad de la temática en cuestión, es decir determinar quiénes fueron los actores sociales que postularon las categorías pudieron dar forma a la figura de víctima colateral, cuál fue su vínculo con el conocimiento científico en tanto legitimador de los argumentos esgrimidos y cuál fue el rol que fue tomando progresivamente el Estado durante este proceso (Gusfield, 2014 [1981]).

Pensando en el concepto de propiedad de Gusfield y según los aportes de Fraser (1991), podemos identificar como actor fundamental a la ONG *La Casa del Encuentro*, no solamente en tanto propietaria del problema sino también desde su función como medio para traducir las necesidades "fugitivas" lo suficientemente politizadas en objetos de una potencial intervención estatal. En esta línea, La Casa del Encuentro logró sistematizar las necesidades de las víctimas colaterales, traducirlas al lenguaje legal y presentarlas en forma de proyecto de ley para ser tratada en el Congreso Nacional. El lenguaje del derecho, en los términos de Guerrero Bernal et al., cobra especial importancia dado que tiene un gran poder performativo y que refuerza el estatus de problema público.

En cuanto a la difusión de la figura de víctima colateral, es interesante observar que el caso de la mencionada ley se presenta utilizando la fórmula retórica del caso ejemplar (contenida

bajo el concepto de estrategias de desingularización). Bajo esta herramienta discursiva, se logró comunicar la problemática e instalar el debate en la agenda y opinión pública. La Ley es llamada Brisa en representación del caso de una niña cuya madre fue víctima de femicidio. Esta situación se utilizó como la encarnación de una infinidad de niñxs y adolescentes que transitaban la misma situación y permitió denominar y reconocer esta problemática.

Siguiendo los planteos de Fraser (1991) y pensando específicamente en la sanción de la Ley Brisa y la posterior constitución de un dispositivo para su implementación, cobran especial importancia la interpretación de las diversas necesidades específicas que involucra la problemática de la reparación económica para víctimas colaterales de femicidio: una orientación programática específica; un financiamiento orientado a tal fin; una ubicación dentro de los aparatos estatales, el diseño de un servicio y ciertas condiciones de elegibilidad. En este sentido, el Estado -a través del debate público previo a la sanción de la ley-, debió consensuar definiciones para cada una de estas aristas y luego desarrollar una tecnología acorde.

A modo de cierre

La ponencia es una primera propuesta de elaboración de una matriz analítica común, aplicable en el estudio de la acción estatal y los problemas de gobierno encarados por diferentes miembros del Grupo de Investigación y Desarrollo en Estudios Interdisciplinarios en Estado y Políticas Públicas (GEIEPP) de la UNTREF. Por un lado, se trabajó en la delimitación de dimensiones de análisis contenidas de algún modo en las obras consultadas, de lectura iniciática. En segundo lugar, se relejeron esas obras y se estableció un diálogo posible entre conceptualizaciones y categorías clave. En tercer orden, se aplicaron estas dimensiones en la consideración de cada uno de los tres tópicos cuyo tratamiento genera interés: los cuidados, las juventudes y los femicidios. Queda pendiente la ampliación del corpus bibliográfico de consulta para una más completa sistematización y la puesta a prueba de esta matriz como un aporte en el campo de estudio de las políticas sociales como acciones del Estado.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre. (2014) [2012] *Sobre el Estado: Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama

Cefaï, Daniel (1996) La construction des problèmes publics. Définition de situations dans des arènes publiques. Réseaux, núm. 75, enero-febrero 1996, p. 48.

Dubois, Vincent (2015) La acción del Estado, producto y objeto de disputa de las relaciones entre espacios sociales. Sudamerica. Revista de Ciencias Sociales. Núm. 4.

Fraser, Nancy. (1991) La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. Debate feminista p.3-40.

Giorgi, Guido. (2014) Modos de acceso y circulación por el gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 1994-2011. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales, UBA- École Des Hautes Études en Sciences Sociales. S

Guerrero Bernal, J. C.; Márquez Murrieta, A.; Nardacchione, G. y Pereyra, S. (2019) Problemas públicos. Controversias y aportes contemporáneos. Estudio introductorio. En *Problemas públicos. Controversias y aportes contemporáneos*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Gusfield, Joseph. (2014) [1981] La cultura de los problemas públicos. Buenos Aires: Siglo XXI.

Haney, Linne. (2002). *Inventing the Needy: gender and the politics of Welfare in Hungary*. University of California Press.

Hassenteufel, Patrick. Les processus de mise sur agenda: sélection et construction des problèmes publics. Informations sociales 2010/1 (n° 157), p. 50-58.

Lorenc Valcarce, Federico (2011). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. Nómadas-Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas 12, p. 141-150. En línea: <http://www.ucm.es/info/nomadas/>, consultado el 31 de mayo.

Paura, Vilma y Zibecchi, Carla (2018) Género y programas sociales: la construcción de una nueva agenda de investigación. *Trabajo y Sociedad*, Núm. 32.

Paura, Vilma y Zibecchi, Carla (2022) Género y pobreza: diversificación de las burocracias en la Argentina. *Cátedra Paralela* (en prensa).

Paura, Vilma; Zibecchi, Carla y Delgado Williams, Sofía (2022). Economía Social y Popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. *ConCienciaSocial*. Revista digital de Trabajo Social. *Vol. 5, Nro. 10, p. 27-47*.

Zibecchi, Carla y Pablo Barbetti (2022) “Procesos de institucionalización de la Economía Social y Popular. Respuestas estatales y estrategias de reconversión en el contexto de pandemia”. En Dalle, P. (comp). *La estructura social de Argentina en la doble crisis (2015-2021)*, IIGG-CLACSO/Biblos (en prensa).