ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 octubre-abril (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

Antropólogos y agentes institucionales
La gestión en el Estado desde adentro: los noventa y las primeras décadas del presente siglo

Liliana Silvia Raggio[1] y Pablo Félix Martín[2]

[1] ICA. FFyL. UBA. CABA. Argentina
Correo electrónico: Lily.raggio@gmail.com

[2] ICA. FFyL. UBA. CABA. Argentina
Correo electrónico: pablofelixmartin@hotmail.com

Recibido:
diciciembre de 2019
Aceptado:
abril de 2020
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

Resumen

En este trabajo, una antropóloga que gestionó una política social en los noventa del siglo XX y un antropólogo que implementó una política educativa entre los años 2009 y 2018 nos proponemos una mirada disciplinaria de la constitución de la estatalidad, desde la doble perspectiva del actor/a y agente institucional. Entendemos que en el Programa Materno Infantil y Nutrición y en el Programa Nacional de Educación Sexual Integral se expresan, al mismo tiempo, las condiciones estructurales socioeconómicas y político-culturales en los cuales ellos se implementaron y también ciertas especificidades de la gestión estatal, que muestran algunas continuidades. Esas especificidades estarían presentes en las trayectorias y relaciones que aquellas y aquellos agentes institucionales establecieron entre sí, con funcionarios de mayor jerarquía y también con los destinatarios; se pone así de manifiesto el carácter heterogéneo y disputado dentro de las instituciones estatales, lo que permite una aproximación más afinada de la gestión estatal.

Palabras clave

Antropología; Gestión pública; Agentes institucionales; Heterogeneidad estatal

Anthropologists and institutional agents. Management in the State from the inside: the 90s and the first decades of this century

Abstract

In this essay, as a female anthropologist who managed a social policy in the 90's of the twentieth century and a male anthropologist who implemented an educational policy between 2009 and 2018, we propose a disciplinary view of the constitution of statehood, from the double perspective of the social actor and the institutional agent. We understand that the Maternal and Child Nutrition Program and the National Program of Integral Sexual Education

Key words

Anthropology; Public management; Institutional agents; State heterogeneity

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

express at the same time the socio-economic and political-cultural structural conditions in which they were implemented, as well as certain specificities of state management, that display some continuities. Those specificities would be present in the trajectories, and relationships that those institutional agents established with each other, with senior officials and also with the recipients; the heterogeneous and disputed character within the state institutions is thus revealed, allowing a more precise approximation of state management.

Keywords: Anthropology; Public management; Institutional agents; State heterogeneity

Antropólogos e agentes institucionais. A gestão pública no interior do Estado: os anos 90 e as primeiras décadas deste século

Resumo

Palavras-chave

Antropología; Gestão pública; Agentes institucionais; Heterogeneidade do Estado

Neste trabalho, uma antropóloga que participou da gestão de uma política social durantes os anos 90 do século XX junto com um antropólogo que participou da implementação de uma política educacional entre 2009 e 2018, propomos uma visão desde a nossa disciplina sobre a conformação estatal, a partir de uma dupla perspectiva: ator/a e agente institucional. Entendemos que no Programa *Materno Infantil y Nutrición* e no *Programa Nacional de Educación Sexual Integral* manifestam-se simultaneamente as condições estruturais socioeconômicas e político-culturais nas quais foram implementados, assim como certas especificidades da gestão estatal; indicando algumas continuidades. Essas especificidades estariam presentes nas trajetórias e nas relações que os/as agentes institucionais estabeleceram entre si, com os altos funcionários e também com os destinatários dos programas. Isto posto, revela-se o caráter heterogêneo e disputado dentro das instituições estatais, possibilitando uma aproximação mais aprimorada da gestão pública.

Introducción

Si es cierto, como escribieron Ozslak y O´Donnell (1982) en aquel artículo que devino canónico para el estudio de las políticas públicas en América Latina a fines de los años setenta, "[Que] las políticas estatales permiten una visión del estado 'en acción', desagregado y descongelado como estructura global y 'puesto' en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales" (Ozslak y O´Donnell, 1982, p. 77), podemos ensayar una comparación preguntándonos qué cambios se produjeron y cuáles han sido algunas constantes en la dinámica estatal entre la década del noventa y la actualidad, pasando por los años del kirchnerismo (2003-2015) y los de la gestión del macrismo (2015-2019) en los procesos de formulación y gestión de los programas públicos; a través de estos procesos es posible valorar la orientación de los distintos proyectos político-ideológicos y los efectos prácticos que ellos produjeron en los sectores más vulnerables de la sociedad, y

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

visibilizar interpenetraciones entre el Estado y la sociedad civil que trascienden los resultados materiales.

Queremos, no obstante, hacer la salvedad de que dichos procesos han sido tremendamente heterogéneos en función de las distintas áreas de políticas, de las distintas jurisdicciones, y aun de períodos diferentes dentro de una misma administración.[1]

1. Como resultado de las investigaciones llevadas adelante por nuestro equipo, dimos cuenta de la profundidad, heterogeneidad y sostenibilidad de la implementación en áreas particulares de la política pública del cambio de orientación discursiva producido, y jurídicamente sancionado en el período 2003-2015.

Entendemos que en los dos programas que vamos a analizar se ponen de manifiesto al mismo tiempo las condiciones estructurales socioeconómicas y político-culturales en las cuales ellos se implementaron y, a la vez, ciertas especificidades de la gestión estatal que muestran algunas continuidades.

Esas especificidades estarían localizadas en las trayectorias y en las relaciones que aquellas y aquellos agentes institucionales que trabajaron en esos programas establecieron entre sí, con funcionarios de mayor jerarquía y también con los destinatarios, y que ejemplifican el carácter heterogéneo y disputado dentro de las instituciones estatales, lo que permite una aproximación más certera a la complejidad de la gestión estatal.

Una antropóloga que gestionó una política social en los noventa del siglo XX y un antropólogo que implementó una política educativa entre los años 2009 y 2018 nos proponemos en este trabajo una mirada disciplinaria de la constitución de esa estatalidad,[2] desde la doble perspectiva del actor/a y agente institucional.

2. Entendida como la intervención legal y legítima del Estado en la resolución de las demandas de la sociedad civil.

En consonancia con nuestro planteo, en un interesante artículo, Cris Shore (2010) subrayaba la pertinencia de la antropología para el estudio de las políticas públicas de este modo:

> Mi propia perspectiva es que una antropología de la política pública es particularmente útil para abordar algunas de las preguntas políticas de gran escala de nuestros días, como la transformación del Estado moderno, la emergencia de nuevos métodos de gobierno y la articulación de nuevas relaciones de poder. (Shore, 2010, p. 31)

Fieles a nuestra formación y a nuestras prácticas de investigación, en estas reflexiones retomamos algunos de los conceptos más caros a nuestra disciplina en el proceso de construcción de conocimiento, que en su origen fueron aplicados a los estudios de "los otros" pero que hace ya un tiempo considerable utilizamos para entender "el nosotros", fundamentalmente cuestiones tales como la reflexividad y las interpretaciones de "los nativos".

Será este un artículo "a dos voces" donde, con un marco teórico compartido, cada uno de nosotros narrará su praxis profesional en el Estado en contextos históricos y políticos diferentes, apuntando juntos a desentrañar desde adentro (Franzé Mudanó, 2013) cómo se van construyendo horizontes de sentido en la sociedad a través del funcionamiento del aparato estatal, encarnado en sus agentes y en constante relación con las y los destinatarios de las políticas públicas; y al mismo tiempo, cómo esos agentes –al poner en acto sus particulares visiones respecto de la gestión de los programas– construyen en el interior del Estado maneras específicas de "habitarlo".

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

Qué es el Estado

Desde la perspectiva enunciada en el párrafo anterior caracterizamos al Estado capitalista tomando en consideración su doble dimensión, en tanto productor de un ordenamiento normativo-simbólico que constituye sociedad (Lechner, 1981) al mismo tiempo que es producto de esa sociedad y de las relaciones de poder que se ponen de manifiesto en cada momento histórico, y como aparato burocrático.

En la primera dimensión mencionada, asistimos a la disputa político cultural por la imposición de los significados en relación con la interpretación de la vida social en toda su amplitud, lo que comprende, por cierto, no solo la definición de las funciones del Estado y la sociedad civil en su producción y reproducción, sino primordialmente el lugar que los sujetos sociales deben ocupar en la estructura social. Qué clases, identidades étnicas, formas de vivir la sexualidad constituyen los sectores dominantes de la sociedad y cuáles los subalternos. Quiénes poseen el capital material y simbólico para imponer sus visiones del mundo y quiénes están excluidos de las decisiones y deben ser "asistidos" por la caridad religiosa o el asistencialismo estatal.

Precisamente la segunda dimensión trata de la materialización de esa disputa en las instituciones por medio de las cuales se lleva a cabo dicho ordenamiento social y que se expresa en la orientación de las políticas públicas implementadas por el Estado.

Ahora bien, nuestra experiencia nos enseña que, en estas instituciones, los agentes que implementan día a día los programas en estrecha relación con las y los destinatarios, lejos de presentar ideologías homogéneas, tienen trayectorias diversas y concepciones a veces encontradas con los niveles superiores de la administración en relación con el papel del Estado, con el rol que ellos desempeñan y con su visiones acerca de los destinatarios.[3]

Esta heterogeneidad se encuentra también entre quienes formulan y coordinan los diversos programas y pertenecen a una misma gestión, debido a que existen tensiones y desacuerdos derivados de disputas partidarias, intraburocráticas o relacionadas con la ocupación de espacios de poder,[4] complejizada además por la intervención de los distintos niveles de la administración pública, nacional, provincial y municipal. Cabe señalar que esta observación es válida para los distintos períodos históricos que analizamos.

En ese sentido, hacemos nuestras las palabras de Boaventura de Souza Santos (1998) cuando señala:

> [...] La dominación política estatal lejos de ser monolítica es fragmentada, segmentada y asimétrica, en concordancia con las luchas y las alianzas de clases y fracciones de clases y no excluye la posibilidad de que se incorpore la clase trabajadora. (Souza Santos, 1998, p. 137)

El enfoque antropológico para el estudio de las políticas públicas. Notas sobre la perspectiva del actor

El creciente interés que se ha despertado en las últimas décadas en las sociedades latinoamericanas por estudiar las políticas públicas con las herramientas

3. Esta heterogeneidad está presente no solo en las áreas ministeriales donde se formulan y gestionan los programas, sino en toda la extensión del sistema educativo, entre directivos y docentes de los establecimientos de todos los niveles de la educación.

4. Citamos, a modo de ejemplo, las distintas concepciones respecto de la gestión cultural en la CABA en el período 2000-2008 (Raggio, L. 2013).

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

de nuestra disciplina es compartido por Shore (2010), que argumenta del siguiente modo:

> Corriendo el riesgo de simplificar, hay dos razones clave que explican por qué las políticas públicas se han convertido en un foco tan importante de interés antropológico. La primera es el rol dominante que tienen las políticas a la hora de regular y organizar las sociedades contemporáneas, a la hora de dar forma a las identidades de las personas y en cuanto a su sentido sobre sí mismas. Las políticas están profundamente implicadas en la manera como nos construimos como individuos y como sujetos. Para decirlo de otro modo, uno de los aspectos más importantes de la formulación de las políticas públicas es *la forma en que las políticas construyen nuevas categorías de subjetividad* y nuevos tipos de sujetos políticos, particularmente conceptos modernos del individuo (cursivas del autor) (Shore, 2010, p. 36).

Ahora bien, así como existen diversas visiones en los estudios de políticas públicas y hasta en las mismas definiciones acerca de lo que estas son, también hay distintas miradas acerca de lo que significa hacer antropología de las políticas públicas.

Por cierto, es posible estudiar una política pública con el enfoque antropológico[5] sin formar parte del aparato estatal, y existen numerosos estudios que así lo atestiguan, y también es posible reflexionar *a posteriori* sobre la propia práctica luego de haber gestionado y evaluado programas.

Un interesante ejemplo es la experiencia referida por el antropólogo Alejandro Agudo Sanchíz (2013) acerca de su participación y la de otros colegas en la evaluación de una política pública en México. Allí da cuenta de las dificultades de conjugar la tarea del consultor con la del antropólogo, a la vez que propone no escindir la teoría aprendida en la academia de la intervención profesional, que supone:

> Lidiar con la tensión experimentada entre el conocimiento generalizable y la especificidad de situaciones e ideas particulares […] Tensión y mediación son propias de un proceso de confrontaciones y negociaciones caracterizado por la polifonía, las identidades múltiples y la reflexividad sobre el propio papel desempeñado en la construcción colectiva del conocimiento. (Agudo Sanchíz, 2013, p. 193)

Lo cierto es que en América Latina, la participación de los antropólogos en la gestión y evaluación de las políticas ha sido una práctica, que, con obvias diferencias nacionales, ya acumula bastante experiencia.

No ha sido el caso en los EE.UU: Ana María Ochoa (2002) marcaba las diferencias con América Latina al referirse a la relación entre la academia y los espacios públicos de toma de decisiones:

> diferentes personas expresaron en diversos momentos la frustración con la profunda escisión entre academia y política que produce la estructura institucional

5. Señalo a continuación, y con intenciones claramente simplificadoras, algunas premisas de la aplicación del enfoque antropológico. Ellas son: la definición de un objeto de conocimiento y de un campo (por cierto, teórico), que implica la identificación de un conjunto de sujetos que desarrollan sus prácticas cotidianas en relación con la problemática seleccionada; la interacción que ha de establecerse con ellos por un lapso de tiempo más o menos prolongado, con el propósito de entender tanto sus prácticas como los significados que aquellos les atribuyen; y finalmente, la construcción de este saber, privilegiadamente, pero no solo, a partir de la aplicación de las técnicas de observación con y/o sin participación, y de la realización de entrevistas a quienes que se ha seleccionado como informantes claves (Raggio, L. 2017, p. 35).

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

> universitaria norteamericana, afectada por la desarticulación entre la investigación y la participación en procesos de cambio social y político. (p. 213)

En cambio, en nuestros países, en las últimas décadas se ampliaron diferentes espacios que posibilitaron esa articulación, y el aparato estatal es uno de ellos; también es cierto que la opción por trabajar en el Estado en los años noventa fue, para los profesionales de las ciencias sociales (fundamentalmente antropólogos y sociólogos), una manera de procurarnos el sustento ante la cuasi imposibilidad de realizar investigación, y como complemento de los magros sueldos de la docencia universitaria.

A la vez, esa participación ha sido uno de los elementos que nos han conducido a reflexionar acerca de nuestro rol como agentes institucionales. Quienes escribimos, además de haber ocupado roles de gestión, somos docentes e investigadores, y nuestro desempeño en el Estado estuvo guiado por la aplicación de nuestros conocimientos, desde una perspectiva teórica e ideológica situada.

En modo alguno proponemos las neutralidad de nuestras prácticas, más bien exponemos nuestros presupuestos de modo de posibilitar un proceso reflexivo en torno de ellas.

En esa dirección, en distintos trabajos (Raggio, L. 2008, 2013, 2017) señalé nuestra condición de sujetos sociales, producto también de los significados hegemónicos que modelan las concepciones de Estado-sociedad, y al mismo tiempo, las operaciones de distanciamiento que ensayamos con el fin de comprender, en el sentido empleado por Bourdieu (1999). A modo de ilustración, cito:

> Cuando el campo de la investigación es el de las políticas públicas, entrevistador y entrevistado serán sujetos de aquellas en su carácter de destinatarios o excluidos. Esa situación se verifica si se trata de una entrevista en la cual ambos tienen un mismo origen étnico y pertenecen a la misma sociedad, en cuyo caso tienen en común una matriz socio-cultural[6] y han sido constituidos como ciudadanos en el complejo marco de las relaciones Estado-sociedad, o si provienen de orígenes nacionales diferentes, pero comparten idioma y territorio. (Raggio, L. 2017, p. 37)

6. Con esta afirmación no soslayo las diferencias y desigualdades de clase, etnia, género u otras, derivadas de la posición de los sujetos en la estructura social presentes en las sociedades capitalistas, sino que precisamente señalo su constitución heterogénea dentro de una totalidad.

Obviamente, no se trata de operaciones sencillas, el mismísimo Geertz (1987) llamaba la atención acerca de las dificultades de ser "nativo" y antropólogo al mismo tiempo, refiriéndose nada menos que a Margaret Mead y sus reflexiones acerca de la adolescencia norteamericana en contraste con las jóvenes de Samoa:

> Por definición sólo un "nativo" hace interpretaciones de primer orden: se trata de su cultura" [...] En las culturas ilustradas, en las que la interpretación nativa puede alcanzar niveles superiores [...] para el caso de los EEUU Margaret Mead, estas cuestiones se hacen verdaderamente intrincadas. (p. 28)

Por cierto, las condiciones de la interacción con los sujetos en el trabajo de campo antropológico no son las mismas que las que se desarrollan en la cotidianeidad de la gestión de los programas en el ámbito estatal con los colegas, con los destinatarios, y en relación con los superiores jerárquicos.

Sin embargo, también allí la reflexividad se pone en acto, y la implementación del Programa de Educación Sexual Integral (PNESI) implicó, para el coautor de este artículo, pensar y repensar las categorías propias de la disciplina antropológica: la diversidad sociocultural en los materiales didácticos, la diversidad

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

sexual, los derechos sexuales en el marco de una currícula binaria y heteronormativa (entre otras), aplicadas a la pragmática de la gestión.

Cuando se toman en cuenta las perspectivas de los agentes7 y los destinatarios, considerando las condiciones estructurales en las cuales se desarrollan la formulación e implementación de las políticas públicas, la orientación general del modelo de Estado social vigente y las características que en cada caso presenta la burocracia, se tornan inteligibles los efectos materiales y también simbólicos que se producen en la dinámica estatal y también en la sociedad civil.

7. Entre los que, naturalmente, nos incluimos.

En esa observación se revela la productividad de los sujetos sociales: los agentes institucionales que están en contacto directo con los destinatarios de los programas, en el curso de los procesos de gestión, introducen ciertas modificaciones que responden a sus perspectivas y, al prestar oídos a las demandas de aquellos con los que interactúan, dan lugar a redefiniciones de esos programas donde se pone de manifiesto la agencia de los sujetos sociales, dentro y fuera del aparato estatal.

Los contextos del Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) y del Programa de Educación Sexual Integral (ESI)

En este apartado queremos señalar aquellas características que marcaron una continuidad contextual en ambos programas y también marcar las diferencias; la más significativa de las continuidades estuvo (y está dada) por la descentralización de los servicios de salud y de educación,[8] que fueron los dos ámbitos ministeriales donde respectivamente se insertaron los programas. Esa condición es un factor de enorme importancia a la hora de gestionar las políticas públicas, porque supone la coordinación entre el nivel nacional y las distintas jurisdicciones. La autonomía política y jurídica, sumada a las distintas realidades económicas y culturales de cada una de ellas, a lo que debe agregarse la disparidad de las capacidades de gestión y dotación de los distintos aparatos burocráticos, complejiza enormemente la implementación de los programas.

8. El proceso de descentralización comenzó durante la última dictadura militar (1976-1983) y culminó en la década del 90. Hasta el momento, no ha sido revertido.

También común a ambos programas han sido las características de contratación de los profesionales que se desempeñaron en la gestión, en el rol de consultores, en un caso, y de personal contratado, en el otro.[9]

9. En el año 1989, el presidente Carlos Menem, por inspiración de su ministro de Economía, Domingo Cavallo, prohibió mediante la Ley 23.697 "efectuar contrataciones o designaciones de personal que importen incrementar el gasto por ese concepto" en la administración pública; ley que, aun con modificaciones, continúa vigente. Las contrataciones en el PNESI combinaron las de planta estatal con la realización de contratos gestionados a través de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Hubo un predominio de contratos OEI al inicio del programa en el 2009 y se pasó a la totalidad de contratos de planta (incluyendo la modalidad transitoria) en el 2015 y 2016. A partir del 2017 y 2018 se sumaron nuevos integrantes, a través del Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD) y luego, de la OEI.

Respecto de las diferencias, la fundamental radica en las transformaciones que acaecieron en la orientación general de la política pública en el lapso histórico en el que se desarrollaron los programas; el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) comenzó a implementarse a principios de la década del noventa, durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) y permaneció hasta el año 2003,[10] cuando Néstor Kirchner ya había asumido el gobierno de la nación. El Programa de Educación Sexual Integral, por su parte, inició su gestión en el año 2008 y continúa en la actualidad, habiendo atravesado los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner y la presidencia de Mauricio Macri.

10. Como se explica más adelante, fueron variando los equipos, los componentes y el tipo de inserción en el Ministerio de Salud y Acción Social.

Es decir que nos encontramos frente a los dos últimos ciclos neoliberales:[11] el que comenzó en 1989 y se extendió hasta la crisis de los años 2001-2002, y el que transitamos entre los años 2015 y 2019; y la etapa kirchnerista, caracterizada por transformaciones económicas y político-culturales que la situaron dentro de los procesos progresistas de la región.

11. Las políticas neoliberales comienzan a aplicarse en nuestro país con la dictadura que asume el gobierno *de* facto tras el golpe de Estado de 1976, en lo que se ha dado en llamar el primer ciclo o período neoliberal en la Argentina.

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

Si bien ambos ciclos neoliberales suelen emparentarse por los aspectos económicos –que implican, entre otras, las disposiciones acerca de la intervención del Estado en relación con el mercado–, es importante tomar en cuenta que el neoliberalismo no es solo un modelo económico, sino la expresión político-cultural del capitalismo mundial que comienza a imponerse, con las obvias diferencias nacionales, desde fines de los años setenta del siglo XX; Claudia Danani y Susana Hintze lo caracterizaron así:

> En efecto, sosteníamos que un rasgo que había distinguido al neoliberalismo de toda otra corriente de pensamiento de la Modernidad radicaba en que había cuestionado radical y abiertamente la igualdad social como un valor para reivindicar como organizador de la vida social, y que por ello, bajo su hegemonía, la protección social (los derechos sociales en general, los derechos del trabajo y del bienestar) resultaba una acción portadora de estigma y, en consecuencia, en sí misma deciudadanizadora. (Danani y Hintze, 2014, p. 366)

En cambio, a partir de 2003 se operó una ruptura manifiesta con la concepción del rol del Estado en la reproducción de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad; durante el kirchnerismo (2003-2015), la proclamación de la igualdad, aunque en términos discursivos en algunas áreas de política pública, se tradujo en otras, en diversas leyes que consagraron derechos, lo que estableció la diferencia sustancial con respecto al anterior paradigma.[12]

Con la asunción de Mauricio Macri encabezando la Alianza Cambiemos, en el mes de diciembre de 2015, asistimos nuevamente en la Argentina a un gobierno neoliberal.[13] En lo relativo a la orientación y gestión de las políticas públicas, el retroceso se expresó en la decisión del Ejecutivo nacional de la eliminación y/o redefinición de programas, en particular aquellos dirigidos a la inclusión de los sectores más vulnerables,[14] y el despido, en el primer año de la nueva administración, de más de 70.000 agentes, muchos de los cuales se hallaban afectados a la ejecución de dichos programas. Además, en el año 2018, los ministerios de Salud, Trabajo, Cultura, y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, fueron rebajados a nivel de secretarías. Es importante señalar que las modalidades de gestión de las políticas públicas en el seno del Estado no fueron idénticas en los noventa y a partir del 2015.[15]

Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN)

El diseño organizacional del programa y la fuente de financiamiento principal,[16] en sus inicios, respondían al modelo de políticas públicas impuesto por los organismos internacionales. En cuanto a su diseño e inclusión en el aparato burocrático estatal, resultan esclarecedoras estas precisiones:

> En la década de los años 80 surgen los programas de reforma de políticas para la implementación de nuevas orientaciones, tanto macroeconómicas como sectoriales, con énfasis en el ajuste y la reestructuración. Estos programas fueron con frecuencia ejecutados por UEP insertas en las administraciones regulares del Estado e integradas por sus funcionarios con el apoyo adicional de consultores y personal contratado. (Martínez Nogueira, 2002, p. 8)

El autor citado más arriba consigna que esta modalidad de intervención estatal fue denominada gestión por proyectos e implementada por las unidades ejecutoras provinciales (UEP), con una coordinación en el nivel central. Precisa además que el origen de esta estructura organizacional hay que rastrearlo en

12. Respecto de las leyes, mencionamos, entre otras: la Ley 26.844, que regula el trabajo en casas particulares, la Ley de Identidad de Género, la ley que consagró el matrimonio igualitario, la reforma de las asignaciones familiares que alumbró la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el proceso de reforma del sistema previsional. Para ver estos dos últimos, consultar Danani y Hintze (2011). En cuanto a las áreas de política pública en las que no se logró avanzar significativamente, podemos citar la de Seguridad. Al respecto, ver Sabarots (2018).

13. Señalado en el aspecto económico por medidas que supusieron grandes transferencias de ingresos de los asalariados a los sectores agroexportador y extractivo, apertura de las importaciones, cierre de industrias, pequeñas y medianas empresas y despidos en el sector público y privado. Se reanudó el ciclo de endeudamiento externo con el Fondo Monetario Internacional y se redujeron las regulaciones y las competencias estatales.

14. Entre otros, el Programa Conectar Igualdad (educación), el Procrear (vivienda) el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (salud); en el ámbito del Ministerio de Educación, el traspaso de los fondos para la ejecución de los programas socioeducativos como el Programa de Educación Sexual Integral y el Programa de Orquestas y Coros del Bicentenario (expresión musical) al fondo general, lo que permitió que las jurisdicciones utilizaran ese dinero para otros destinos.

15. Una comparación más profunda excede el espacio de este trabajo, por lo que nos limitaremos a marcar las diferencias en los dos programas que presentamos.

16. El financiamiento reconocía tres fuentes: del Banco Mundial, aplicado a la inversión en infraestructura, capacitación de los recursos humanos y sostenimiento de las unidades ejecutoras nacional, provinciales y municipales. De la nación, aplicado a los insumos y al financiamiento de los recursos humanos provinciales y municipales en forma de gastos recurrentes. Y de las provincias o municipios, ya que una vez finalizado el financiamiento de la nación, al cabo de tres años, la provincia y/o el municipio se harían cargo de seguir brindando las prestaciones con la modalidad implementada por el programa.

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

los acuerdos de Bretton Woods,[17] a partir de los que también se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Martínez Nogueira, 2002).

De igual modo, desde la década del ochenta del siglo pasado y hasta iniciado el presente siglo, el FMI, el BM y también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) intervinieron en la orientación de las políticas sociales condicionando el desembolso de los préstamos al cumplimiento de ciertos requisitos. Escribe Hintze (2007): "Tres procesos constituyen las transformaciones más sustantivas de las distintas reformas sectoriales de las políticas sociales realizadas durante el período: la mencionada *focalización,* la *privatización* […] y la *descentralización*" (p. 41) (las itálicas corresponden a la autora).

El PROMIN[18] se ejecutó desde una Unidad Central Promin (UCP) y UEP provinciales, y su criterio de focalización fue doble, ya que su población objetivo fueron las embarazadas y niños de 0 a 6 años que habitaban en áreas geográficas con más de 40% de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Para el desarrollo de este apartado, además de mi experiencia en la implementación del programa entre los años 1996 y 1998, recurrí al testimonio de la Mg. Graciela Cardarelli, quien fuera parte del grupo inicial que formuló el PROMIN, y durante aproximadamente seis años, responsable de uno de sus componentes.[19]

En una larga entrevista, ella me refirió que el programa se había gestado en el ámbito del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a fines de 1990, y que en su formulación intervino un equipo de prestigiosos profesionales en sociología, psicología, ciencias de la educación, nutrición, salud, economía, arquitectura y sistemas de información, liderado por el Lic. Pablo Vinocur.[20]

> En ese momento comenzaban a tomar protagonismo internacional en el ámbito de la salud pública dos orientaciones vigentes hasta nuestros días, que colocaban en los Estados la responsabilidad de extender la atención primaria y considerar la importancia del desarrollo infantil con carácter integral: salud, nutrición y desarrollo psicosocial de los niños y niñas. (Entrevista realizada a Graciela Cardarelli el 12 de julio de 2019)

Para su diseño inicial y su posterior inserción en el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, a cargo de Avelino Porto, el PROMIN:

> contó con el apoyo y supervisión de la Dra. Elsa Moreno (pediatra y máxima referente nacional e internacional en salud materno-infantil), que era la secretaria de Salud del Ministerio en ese momento. El ministerio realizó un convenio con UNICEF para la formulación del PROMIN, ligado a la obtención de financiamiento internacional (Banco Mundial). Luego de la etapa de formulación, en el año 1991 el programa se insertó –en principio con el mismo equipo– en el Ministerio de Salud y Acción Social. (Entrevista realizada a Graciela Cardarelli el 12 de julio de 2019).

Desde sus distintas disciplinas, esos profesionales concibieron la articulación integral para la atención de las madres y los niños en su primera infancia de los sectores vulnerabilizados crecientemente por las políticas de ajuste estructural que se estaban aplicando en el país como consecuencia de la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI).[21]

17. Así denominados porque fue en esa localidad de los EEUU donde, en 1944, se establecieron una serie de reglas comerciales y financieras entre los países industrializados con el propósito de la reconstrucción, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial.

18. El PROMIN, en materia de salud, proyectaba mejorar la infraestructura y el equipamiento en los centros respectivos y en los servicios de obstetricia, neonatología y pediatría de los hospitales; este componente se completaba con una serie de normas relativas a la atención primaria, y con un Complemento Alimentario Familiar (CAF) para embarazadas y madres desnutridas que amamantaban, y para niños mayores de 1 año también desnutridos; y con la dación de leche modificada para menores de 1 año.
En lo que respecta a la niñez, proponía la transformación de los comedores y guarderías en centros de desarrollo infantil, donde además de contribuir a la recuperación nutricional de los niños, se realizaban una serie de actividades educativas a cargo de docentes y madres capacitadas; en estos centros se proponía una gestión comunitaria de carácter participativo. Esta información proviene del documento base. Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación (1996).

19. El Programa tenía tres componentes: Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil. Graciela Cardarelli fue la responsable de Desarrollo Infantil desde el inicio, y con ella y con Clarisa Label compartí la cotidianeidad de su gestión en los tres años en los que trabajé allí. Posteriormente, en el año 2004, el programa se integró en la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud de la Nación y allí me desempeñé, siempre en Desarrollo Infantil, un año más.

20. Entre aquellos profesionales se encontraban Luis Beccaria, Violeta Ruiz, María Inés Bogomolny, Enrique Abellá, María del Carmen Morasso, Luis Albornoz, Roberto Martínez Nogueira, Leopoldo Halperín y, naturalmente, Graciela Cardarelli.

21. La bibliografía que analiza los planes de ajuste estructural y sus consecuencias en la estructura económica y social de la Argentina es muy numerosa, solo a modo de referencia, ver Grassi (2003), Danani y Lindemboim (2003) y Hintze (2007).

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

En palabras de Cardarelli: "El programa, al articular la atención primaria de la salud, el desarrollo infantil y la nutrición para las madres y los niños de hasta 5 años resultaba pionero en el campo de las políticas públicas" (Entrevista realizada a Graciela Cardarelli el 12 de julio de 2019).

Antropóloga y agente institucional I

Teniendo como marco las características anteriormente descriptas que modelaron la ejecución del programa, quiero recuperar el análisis de la gestión "desde adentro". Fui la única antropóloga en un equipo que, además de algunas profesionales de las ciencias sociales, estaba compuesto por médicos, nutricionistas, arquitectos y profesionales de las áreas económicas y administrativas.[22]

En esos años, nuestra especificidad disciplinar recién comenzaba a ser considerada valiosa en la gestión pública, y la demanda a veces explícita –y más a menudo sobreentendida– era que complementara con una mirada comprensiva[23] sobre esa diversidad de poblaciones y situaciones con las que interactuábamos en las distintas provincias, las otras *expertices* profesionales.[24] Mi experiencia en la implementación cotidiana del programa estuvo caracterizada por la posibilidad de tomar decisiones en conjunto con mis compañeras y compañeros y también con quienes ejecutaban el Programa en las UEP; estas decisiones, si bien no significaban trasgredir abiertamente ninguna disposición, en ocasiones contradecían directivas previas y expresaban acuerdos y participaciones que en principio no estaban previstas en la gestión.

A modo de ejemplos, la elección de algunos efectores (guarderías, comedores comunitarios) que serían transformados en Centros de Desarrollo Infantil (CDI) fue realizada modificando planificaciones originales luego de debates y consensos con agentes provinciales, a pedido de las madres voluntarias que se desempeñaban allí; el material didáctico que adquirimos para el equipamiento de los CDI era en su momento el más moderno y de mejor calidad que había en el mercado. Su elección y compra fue hecha en conjunto con una querida compañera,[25] con la convicción de que los niños de 0 a 6 años de los sectores más empobrecidos de nuestro país tenían el derecho de tener los mejores elementos para su desarrollo; desde las áreas financieras del ministerio no hubo ningún cuestionamiento respecto de esas adquisiciones.

En la misma dirección, pero en otro nivel decisorio, Graciela Cardarelli me manifestaba que:

> Con los equipos del BM se discutió muy fuerte, en el inicio de la implementación, la decisión de financiar médicos para el área de salud y docentes para el área de desarrollo infantil en todas las jurisdicciones del país. Otros programas de características similares en América Latina o en países del Tercer Mundo se apoyaban fundamentalmente en agentes sanitarios y en el voluntariado femenino. Finalmente, se logró mantener el criterio original (Entrevista realizada a Graciela Cardarelli el 12 de julio de 2019).

En cuanto a nuestra inclusión dentro del aparato burocrático, la convivencia con las y los trabajadoras/es estatales no fue fácil, en un contexto de reducción de los salarios públicos y de fuerte desprestigio de su actividad,[26] no logramos en general establecer una relación de confianza mutua. Recuerda Graciela:

22. El diseño inicial del programa fue variando con el tiempo: se agregó un área de Asistencia Técnica, y la de Sistemas de la Información cambió su composición original y sus funciones.

23. Entendida como perspectiva cualitativa que aborda el conocimiento de los "otros" a través de sus significados socioculturalmente construidos.

24. Por ejemplo, las madres de la región del NOA tenían resistencia de enviar a sus hijas/os a los CDI, ya que el cuidado de las y los más pequeñas/os se ha realizado tradicionalmente en el interior de la unidad doméstica.

25. Clarisa Label, Lic. en Ciencias de la Educación y especialista en Ciencias Sociales con mención en psicoanálisis y prácticas educativas. Con ella, ya en la Dirección de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, en el año 2004 reformulamos las Guías para el Equipo de Salud y para la Familia "Cuidando al Bebé" con las que se trabajó en los Centros de Salud y de Desarrollo Infantil de todo el país.

26. Recordar el personaje de Flora, la empleada pública, creado por el humorista Antonio Gasalla, quien atendía muy mal a las personas y no trabajaba nunca. En un registro muy diferente al humorístico, la prédica de los periodistas Bernardo Neustadt y Mariano Grondona desde el programa *Tiempo Nuevo* (emitido desde 1966 hasta 1997) contra la intervención estatal fue un factor que contribuyó al descrédito de las funciones estatales y de sus trabajadores y trabajadoras.

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

> En ese momento, nosotros/as formábamos parte de las llamadas unidades ejecutoras que gestionaban programas con financiamiento externo, pero que se ubicaban en los ministerios correspondientes y también dependían en última instancia de los ministros de las áreas. Ello siempre implicó un conflicto con el personal de planta –especialmente por las diferencias salariales–, pese a que el objetivo final era que el programa se insertase plenamente en la estructura organizativa. Igual, de hecho, éramos agentes del Estado. Si bien esa inserción se concretó en el año 2004, cuando Ginés González García era el ministro de Salud y Ambiente de la Nación, siguieron persistiendo las diferencias salariales, y la sensación de que había agentes institucionales de primera y de segunda continuó estando presente. (Entrevista realizada a Graciela Cardarelli el 12 de julio de 2019).

Mi percepción acerca de la "huella" que dejó el PROMIN recupera la visión de distintos actores; para la mayoría de quienes trabajamos en su gestión en el ministerio, fue una posibilidad extraordinaria –aunque no exenta de tensiones y contradicciones– en medio de las condicionalidades de la política social durante la década de los noventa de concretar servicios de primera calidad para poblaciones extremadamente vulnerabilizadas. Años después, en distintas jurisdicciones integrantes de los equipos técnicos –que en su momento fueron nuestras "contrapartes provinciales"– recordaban la modalidad consensuada de trabajo y en algunos casos daban cuenta de la continuidad de los Centros de Desarrollo Infantil. Esto reafirma nuestra convicción sobre la relativa autonomía de los sujetos, agentes institucionales y destinatarios, que en los procesos de gestión pueden transformar ciertas condiciones de la implementación de los programas. No obstante, quiero enfatizar que las tensiones entre y con algunos funcionarios jerárquicos, y también de estos con las contrapartes provinciales fueron habituales. No existe ejecución alguna que sea idílica, y la heterogeneidad que mencionamos en el inicio es la característica intraburocrática.

Programa de Educación Sexual Integral

La orientación general de las políticas sociales en el lapso temporal que desarrollamos en el apartado anterior se caracterizó por la focalización en las poblaciones con necesidades básicas insatisfechas, para asistir a quienes encarnaron "el costo social del ajuste"; en el período que se inicia en el año 2003, si bien siguieron existiendo programas focalizados, en el "intento de (re)construcción del Estado social" (Grassi y Hintze, 2018, p. 62), la gestión estatal se planteó ampliar y garantizar derechos en diversos ámbitos; los de la educación y la sexualidad fueron algunos de ellos.[27] La ley que da origen al Programa Nacional de Educación Sexual Integral se sanciona en el año 2006 y el Ministerio de Educación era el encargado de su gestión.

27. Ver nota 12.

No obstante, cabe señalar que la implementación de políticas educativas en torno a la sexualidad tiene una larga y rica historia en nuestro país que tributa a las luchas de los movimientos feministas y de la diversidad sexual, entendiendo que la sexualidad infantil, adolescente y juvenil es un territorio de disputa y control por parte del mundo adulto, en el cual cada día las voces juveniles reclaman participación y reconocimiento (Morgade, 2011; Lavigne, 2011; Felitti, 2009).

En los últimos 40 años se han sucedido diversas oleadas legislativas (a nivel nacional y provincial) que han regulado la labor de la escuela en relación con la sexualidad como contenido educativo. Desde hace 15, las legislaciones comenzaron a abordar el tema de la sexualidad, entendiendo la educación sexual integral en tanto derecho humano, que contribuye a la conformación

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

de los sujetos como ciudadanos autónomos y libres de toda coerción. En el año 2006, con la Ley Nacional N° 26.150 se crea, en la órbita del Ministerio de Educación de la Nación, el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (PNESI) con la finalidad de incorporar la educación sexual integral dentro de las propuestas educativas, asegurando la transmisión de conocimientos pertinentes, precisos, confiables y actualizados; promover actitudes responsables ante la sexualidad y procurar la igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres[28] (cfr. Ley Nacional 26.150, 2006).

28. Sectores antagónicos pujaron en la discusión de la sanción de este marco normativo en múltiples puntos: la relación Estado y familias expresada en los interrogantes acerca de quién es el actor legítimo para definir contenidos y valores en torno a la sexualidad, la edad de las y los educandos al recibir educación sexual, y quiénes deberían brindar dicha formación; también en el sentido de la autonomía de la Iglesia, y de las escuelas privadas respecto del Estado para definir una educación acorde con sus idearios (Lavigne, 2011; Esquivel, 2013).

Como el establecimiento de una norma (ley nacional o resolución ministerial) es un elemento imprescindible pero nunca suficiente para la implementación de una política educativa, el PNESI trabajó en varias líneas de acción con el propósito de que fuera posible que la ESI sucediera en las aulas. La creación y fortalecimiento de equipos jurisdiccionales de ESI en cada provincia fue el paso indispensable dado que, como mencionamos en páginas anteriores, el sistema educativo está descentralizado.[29]

29. La elaboración de materiales didácticos para la implementación de la ESI en las aulas de todas las escuelas de todos los niveles y modalidades del país, más de 850.000 docentes y 45.000 escuelas dependientes de las 24 jurisdicciones (cuadernos, láminas y otros materiales audiovisuales con propuestas didácticas para el trabajo áulico) y la implementación de un dispositivo que permitiera capacitar a un grupo suficiente de docentes, para que luego estos replicaran la misma en una jornada institucional fueron las principales líneas de acción junto al fortalecimiento de los equipos jurisdiccionales.

Antropólogo y agente institucional II

Para quienes integrábamos el equipo del PNESI, la tarea no solo se dimensionaba por las magnitudes y complejidades del sistema educativo, sino y sobre todo, por comprender la naturaleza contracultural de dicha tarea. Sectores hegemónicos de la sociedad hacían explícitas sus resistencias y pugnaban constantemente por los sentidos de la sexualidad y la forma de concebir a las y los educandos (sujetos a tutelar o sujetos de derecho) intentando restringir los márgenes de su implementación. Estos sectores se expresaban en la Ciudad de Buenos Aires, sede del Gobierno nacional, pero tenían sus propias lógicas en cada una de las jurisdicciones provinciales.

Trabajar sobre las concepciones históricas de la sexualidad, la identidad y la diversidad sexual de las y los educadores que debían implementar el programa en las aulas; sobre las experiencias sedimentadas en subjetividades que les proveían sustento; en el reconocimiento del lugar de las y los adultos en sus trayectorias; de las experiencias placenteras pero también de aquellas vulneraciones vividas, se constituyó en la primera puerta de entrada para poder pensar qué es la ESI y qué lugar nos corresponde como profesionales de la educación, a la hora de tener que garantizar el derecho de las y los estudiantes.

Quizás sea la naturaleza de la tarea que emprendió el PNESI la que ayuda a explicar la dinámica de la conformación del equipo y los perfiles de quienes allí nos desempeñamos. Las y los primeros integrantes constituían un grupo de profesionales y técnicos que venían trabajando como contratados en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación, en la implementación de acciones educativas vinculadas al trabajo sobre el VIH-sida financiadas por diversas agencias internacionales.[30] Ese equipo estaba integrado por cinco personas, dos de ellas, antropólogas que poseían experiencias previas de trabajo en el ámbito de la salud. En 2009 se nombra una coordinadora del PNESI , y una de sus principales acciones consistió en sumar nuevas y nuevos profesionales que ya se desempeñaran en otras áreas del ministerio y contaran con un perfil profesional adecuado al trabajo. En 2015, el equipo estaba integrado por 15 personas, seis éramos antropólogos o antropólogas o estudiantes de la carrera, y nos abocamos a las diversas tareas y acciones desde la especificidad que nuestra formación y perspectiva nos brindaba.

30. Centro Internacional de Cooperación Técnica en VIH y Sida; Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA); GTZ, Cooperaçáo República Federativa do Brasil – Republica Federal da Alemanha.

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

Comparando (una marca de la disciplina) nuestras experiencias como antropólogos y gestores

Mi tránsito como antropólogo en la gestión de la política educativa pública implicó incorporar herramientas y saberes propios del ámbito de trabajo, así como ajustar esos saberes al desempeño de esa tarea en el contexto de una particular orientación política de la gestión estatal a nivel nacional. En ese proceso, mi experiencia desarrollada en el PNESI refleja una forma de apropiación del espacio estatal entendida como "relación activa entre las personas y la multiplicidad de recursos y usos culturales objetivados en sus ámbitos inmediatos" (Rockwell, 2018, p. 318); es decir, de una forma de habitar el Estado (Abad y Cantarelli, 2013).

Esta forma se corresponde con el desarrollo de una subjetividad estatal que tuvo que confrontar con experiencias históricas de desprestigio de lo estatal en el marco de la pérdida de centralidad del Estado.[31] Así, en el período de los gobiernos kirchneristas se construyó una pertenencia que articulaba el carácter técnico de la tarea con la responsabilidad como agente estatal de lograr implementar una ley que garantizara los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

31. Ver nota 26.

La experiencia de la coautora de estas líneas, en el contexto del desprestigio ya descripto, fue la de ocupar un lugar de gestión en un programa que se planteó un modelo integral de atención de la salud y la educación de las y los niños más vulnerables y de sus madres; y a pesar de "la extranjería" como consultora respecto de los trabajadores estatales, esa práctica se constituyó también en una militancia desde el Estado a favor de los derechos de esos niños y niñas y sus madres, aunque no generé una identidad de trabajadora del Estado.

Volviendo a la ESI, la articulación de saberes y prácticas mencionados entre los años 2009 y 2015 sirvió de matriz experiencial para enfrentar el cambio de la política pública de la gestión de la Alianza Cambiemos, que representó el "desbloqueo de la sociedad neoliberal" (Grassi y Hintze, 2018, p. 69) y una vuelta a la consolidación de una subjetividad de "lógica a-estatal" (Abad y Cantarelli, 2013, p. 23).

En la tarea de desmontar y desarticular diversas políticas públicas de la gestión anterior, una de las estrategias llevadas adelante fue la de estigmatización y des-subjetivación de las y los trabajadores estatales.[32] Esta orientación política encontraba su sustento en los perfiles de muchas de las nuevas autoridades y niveles medios de la gestión: los denominados CEO (*Chief Executive Officers)*, y también en técnicos provenientes de organizaciones de la sociedad civil.

32. "Estado sin la grasa de la militancia" (Prat Gay, Ministro de hacienda y Finanzas, Enero de 2016, https://www.politicargentina.com/notas/201601/11044-prat-gay-queremos-un-estado-sin-la-grasa-de-la-militancia.html)

Si la continuidad que podemos marcar en los modos de gestión de ambos programas se refiere a la relativa autonomía de las/os agentes institucionales, una diferencia fundamental que aparece en la práctica cotidiana es aquella ligada a la distinta orientación de la política pública ejemplificada en la oposición universalidad-focalización.

Resulta valioso precisar los alcances reales de ambas, más allá de cuestiones ideológicas, teniendo como marco la descentralización estatal ya mencionada. En el caso de la ESI, por un lado, se contaba con el mandato de una ley nacional y con la decisión política de que la ESI sucediera en todas las aulas del país. A la vez, nuestras y nuestros pares jurisdiccionales tenían sus propias ideas y definiciones de lo que se debía hacer en torno de su implementación. Esta

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

relación cobraba diferentes matices en cada una de las jurisdicciones, que se vinculaban a la existencia de equipos jurisdiccionales o no; el perfil técnico de dichos equipos en relación con la temática específica; la disposición de los recursos; la decisión política de las jurisdicciones fuertemente vinculadas a la adhesión, o las presiones de sectores conservadores tanto en lo religioso como en lo cultural. Algunas jurisdicciones se resistieron hasta último momento a la implementación de la ESI, como la provincia de San Juan, mientras que otras, durante mucho tiempo se negaron a trabajar con el ministerio nacional y redujeron a la mínima expresión las acciones a implementar, como en CABA hasta el 2016.

En cuanto al PROMIN, ejecutado en varias etapas y que abarcó numerosas jurisdicciones en todo el país,[33] en un documento interno que refleja la evaluación de medio término realizada en el año 2000 se concluye que:

> Si bien esta estructura permitió disponer de mayores grados de libertad para implementar acciones que hubieran sido difíciles de llevar adelante dentro de las estructuras ordinarias de los respectivos ministerios o secretarías de salud, también generó en los agentes cierta dificultad para visualizar el programa como parte de las actividades cotidianas de los servicios. Por sobre esto, el conocimiento acerca de que el programa tenía un tiempo de duración acotado, también dificultó la institucionalización del PROMIN [...] Desde el punto de vista de la cultura institucional [...] las unidades coordinadoras del programa a nivel de cada ministerio o secretaría fueron visualizadas como "enclaves" de decisión que frecuentemente entraban en colisión con los lineamientos de la política pública en el campo de la salud materno-infantil.

33. Los primeros subproyectos se realizaron en Florencio Varela, Rosario, Paraná y Tucumán; otro grupo se inició en 1996 en Mendoza, Región Oeste de la provincia de Buenos Aires, Posadas, Formosa, Berazategui, Jujuy y General Roca; entre 1997 y 1998 comenzaron Corrientes, Mar del Plata, Puerto Madryn, Concordia, Córdoba, Resistencia, Alto Valle y Hurlingham; y además se realizaron subproyectos en San Rafael y La Rioja y, bajo la modalidad de Asistencia Técnica (infraestructura, equipamiento, capacitación y comunicación social, con fondos BIRF), Alto Valle, Puerto Madryn y Hurlingham (Documento de Evaluación de circulación interna, 2000).

Una vez más resulta evidente que, aun cuando la universalidad respaldada por una ley nacional no es absoluta, dadas las condiciones estructurales previas del aparato burocrático, su efectividad es radicalmente mayor que la del mejor programa focalizado. Y no solo por una lógica cuestión de cobertura, sino por las posibilidades de una transformación más profunda de las modalidades de gestión, que conllevan cambios de prácticas en sus agentes, no solo respecto de las relaciones con los destinatarios de las políticas, sino al interior del sistema.

Además, y poniendo en juego nuestra reflexividad, ambos reconocemos en las dificultades mencionadas esa tensión siempre presente entre el universalismo de los derechos vs. los particularismos culturales de las jurisdicciones, evidenciada también en otros particularismos, vinculados a las relaciones de poder existentes en el interior, y entre los distintos niveles del aparato burocrático. Dichas tensiones necesariamente demandan la construcción política de los consensos necesarios para la aplicación, y fundamentalmente para la apropiación de la política pública.

Los horizontes de sentido

Cuando en la introducción aludimos a los horizontes de sentido, nos referimos a la potencia que las políticas públicas tienen a la hora de modelar el sentido común social, y en esa dirección valoro la incidencia del PROMIN en el reconocimiento de la necesidad, y por tanto, del derecho de todos los niños de 3, 4 y 5 años, al desarrollo infantil; ciertamente, nunca es posible atribuir a una sola variable determinados efectos en el campo de lo social; no obstante, en los últimos treinta años se fue consolidando la idea de que una de las condiciones de la igualdad de oportunidades para todos los niños comienza con

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

el desarrollo infantil en la primera infancia. El PROMIN desempeñó un rol muy importante en la construcción de ese significado a partir de sus efectos de demostración en las poblaciones vulnerabilizadas de nuestro país.

En el caso de la ESI, la lucha de los movimientos feministas y la diversidad sexual en primera instancia, pero también las acciones desarrolladas en el marco de una política pública nacional de carácter universal (más allá de las dificultades de su implementación) fueron elementos constitutivos de nuevos significados entre las y los docentes, y fundamentalmente entre las y los estudiantes. Así lo demostró la demanda por la generalización de la ESI expresada (entre otras) en los diversos conflictos de la Ciudad de Buenos Aires protagonizados por las y los integrantes de los centros de estudiantes de las escuelas secundarias entre los años 2016 y 2017.

La historia no tiene fin

Mientras escribíamos este artículo, se realizaron elecciones generales en Argentina y ganó la fórmula encabezada por Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner. El nuevo gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2019 planteó en su plataforma políticas públicas que priorizan el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables; y además de elevar nuevamente a ministerios las secretarías de Salud, Trabajo, Cultura y Ciencia y Tecnología, creó un Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.[34] A partir de estas medidas se abre nuevamente una etapa de fuerte presencia estatal, en lo relativo a las políticas en favor de los niños, niñas y adolescentes, y también de los géneros y la diversidad sexual; cabe entonces preguntarse cómo las experiencias antes descriptas de las y los agentes institucionales –entre ellos, antropólogas y antropólogos– que implementaron los programas y construyeron un acervo de prácticas y saberes desarrollados en y desde el Estado, las recuperarán/reactualizarán/profundizarán en pos de nuevos horizontes de sentido que amplíen derechos.

34. Al frente estará Elizabeth Gómez Alcorta "*Ella no viene del peronismo ni ha sido kirchnerista: milita en la colectiva 'feminista, popular, mixta y disidente' Mala Junta*, que forma parte del espacio Patria Grande, donde confluyen expresiones de la izquierda popular y sectores cercanos al kirchnerismo" (Carabajal, M. (2019).

Financiamiento:

Proyectos de investigación UBACyT 2018 MOD I, Código 20020170100025BA, Argentina, CABA. Título: "La continuidad de las políticas públicas designadas en términos de inclusión y participación, rupturas y reelaboraciones en el nuevo contexto político nacional. Aportes desde una mirada antropológica".

Este documento es resultado del financiamiento otorgado por el Estado Nacional, por lo tanto queda sujeto al cumplimiento de la Ley Nº 26.899.

Agradecimientos

Agradecemos a la Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Ciencias Antropológicas. Sección Antropología Social.

Agradecimiento especial a las Licenciadas Graciela Cardarelli, Josette Brawerman y Clarisa Label quienes brindaron valiosos testimonios y documentos del PROMIN.

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

Sobre los autores

Liliana Silvia Raggio. Doctora en Antropología Social y Magister Scientiarum en Administración Pública, UBA. Profesora Adjunta del Departamento de Ciencias Antropológicas; Investigadora del Instituto de Antropología de la UBA. Docente en Maestrías de UBA, UNCPB y UNGS. Consultora en gestión y evaluación de programas sociales en organismos nacionales e internacionales.

Pablo Félix Martín. Profesor en Cs. Antropológicas de la UBA. Docente universitario. Trabaja en temas de sexualidad, género y educación desde el 2009. Integrante del Programa Nacional de Educación Sexual Integral del Ministerio de Educación de la Nación entre el 2009 y 2018. Investigador en políticas educativas y ESI.

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

Referencias bibliográficas

» Abad, S. y Cantarelli, M. (2013). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.

» Agudo Sanchíz, A. (2013). La socialización del consultor antropológico: de la práctica a los marcos normativos de la política pública. *Revista de Antropología Social 22*, (177-198). Recuperado de *https://revistas.ucm.es › index.php › RASO › article*

» Bourdieu, P. (1999). Comprender. En *La miseria del mundo* (pp. 527-543). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

» Danani, C. y Hintze, S. (2011) (coords.). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

» Danani, C. y Hintze, S. (2014) (coords.). *Protecciones y Desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

» Danani, C. y J. Lindemboim (2003). Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino? En *Entre el trabajo y la política* (pp. 253-266). Buenos Aires: Biblios.

» Esquivel, J. C. (2013). *Cuestión de educación sexual: pujas y negociaciones político-religiosas en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) [Becas de investigación].

» Felitti, K. (2009). Difundir y controlar: iniciativas de educación sexual en los años setenta. *Revista Argentina de Estudios de Juventud, 1*(pp. 71-86).

» Franzé Mudano, A. (2013). Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social, 22* (pp. 9-23). Recuperado de https://revistas.ucm.es › index.php › RASO › article ›

» Geertz, C. (1987). *La interpretación de las culturas*. España: Gedisa.

» Grassi, E. (2003). Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina. En J. Lindemboim y C. Danani (coords.), *Entre el trabajo y la política* (pp. 107-168). Buenos Aires: Biblios.

» Grassi, E. y Hintze, S. (2018). *Tramas de la desigualdad: las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.

» Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

» Lavigne, L. (2011). Las sexualidades juveniles en la educación sexual integral. En S. Elizalde (coord.), *Jóvenes en cuestión, Configuraciones de género y sexualidad en la cultura* (pp. 87-118). Buenos Aires: Biblos.

» Lechner, N. (1981). Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, *43*(3), 1079.

» Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia, 24* (octubre) (pp.1-24).

» Morgade, G. (2011) (coord.). *Toda educación es sexual*. Buenos Aires: La Crujía.

» Ochoa, A. M. (2002). Políticas culturales, academia y sociedad. En D. Mato (coord.), *Es-*

ISSN 1851-9628 (en línea) / ISSN 0325-1217 (impresa)
Runa /41.2 (2020)
doi: 10.34096/runa.v41i2.8293

tudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder (pp. 213-224). Caracas: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela.

» Ozslak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, 1* (enero), 75-105.

» Raggio, L. (2008). La disputa política por el reconocimiento de las necesidades. Contribuciones de la perspectiva antropológica para su estudio. *Revista Avaliacao de políticas públicas. 2*(2) (julio-diciembre), 99-110.

» Raggio, L. (2013). Los derechos culturales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: una contienda simbólica en pleno desarrollo. *Cuadernos de Antropología, 10*, 277-297.

» Raggio, L. (2017). El abordaje cualitativo en la indagación acerca de las políticas públicas culturales. En J. Brawerman y G. Cardarelli (coords.), *Investigación diagnóstica con enfoque participativo* (pp. 33-47). Buenos Aires: Noveduc [Trabajo Social].

» Rockwell, E. (2018). La dinámica cultural en la Escuela. En N. Arata, J. C. Escalante y A. Padawer (comps.) *Vivir entre escuelas: relatos y presencias. Antología* (pp. 305 – 329).Buenos Aires: CLACSO, Libro Digital

» Sabarots, H. (2018). La inseguridad como problema público, las políticas de seguridad y la participación ciudadana. En *Antropología de las políticas sociales y culturales. Estudios sobre su implementación y perspectivas futuras* (pp. 37-78). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Fiolosofía y Letras [Colección Saberes].

» Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda*, *10* (enero-junio), 21- 49.

» Sousa Santos, Boaventura de (1998). Ciudadanía. Emancipación y Utopía. En *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Pp.137-159. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes.

Otras fuentes consultadas

» Carbajal, M. (2019) Quién es Elizabeth Gómez Alcorta. Diario Página|12. 07 de diciembre de 2019.

» Programa Materno Infantil y Nutrición (1996) *Documento Base*. Argentina. Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.