

## Orden Institucional y desvalimiento subjetivo: reflexiones en torno al enfrentamiento de la pobreza

Daniel Manfredo Fränkel

- ¿Por qué el pueblo es tan profundamente irracional?
  - ¿Por qué se enorgullece de su propia esclavitud?
  - ¿Por qué los pueblos luchan por su esclavitud como si se tratase de su libertad?
  - ¿Por qué es tan difícil no ya conquistar, sino soportar la libertad?
  - ¿Por qué una religión que invoca el amor y la alegría inspira la guerra, la intolerancia, la malevolencia, el odio, la tristeza y el remordimiento?
  - ¿Es posible convertir a la multitud en una colectividad de hombres libres, en lugar de un conjunto de esclavos?
- Deleuze (2004: 18)

El problema del enfrentamiento de la pobreza es institucional.

El problema de crecimiento en tamaño, intensidad y heterogeneidad de la pobreza no obtiene las respuestas adecuadas ni necesarias cuando quedan por fuera la interlocución de los sujetos: agentes de las organizaciones- decisores, personal técnico profesional, administrativo, etc- o beneficiarios y pacientes.

¿Qué se hace con ellos: ¿hay instancias alternativas al control o manipulación? ¿Hay formas de incluirlos? ¿a quienes se toman en cuenta decisiones u opiniones? ¿Cuáles son las implicancias de opiniones calificadas cuando se pone en juego la cuestión de la necesidad del Otro? ¿Quien define el proyecto político institucional?

Estas preguntas constituyen algunas que invitan revisar fundamentos institucionales dado que es creciente la escasa respuesta que tienen las organizaciones en especial al aislamiento y desvalimiento de las poblaciones demandantes.

No puede desconocerse que la problemática institucional condiciona y aun mas determina que la ejecución de políticas públicas esta cada vez más alejada de sus objetivos que son garantizar la representatividad social o promoción de libertad o autonomía de agentes y beneficiarios. La construcción institucional se derrama desde un núcleo central constituido por los "*administradores de la ley y el orden*". (Baumann, 2004: 74)

La presencia de la pobreza y el incremento del desvalimiento subjetivo expresa el fracaso institucional por revertir reglas de juego; o tal vez expresa sus condiciones de mantenimiento. Por lo tanto la discusión esta referida al espacio de confrontación en el cual se implantan los programas sociales y los efectos que devienen en torno a la disputa de derechos. Las investigaciones revelan que ellos no logran revertir la institucionalidad preexistente. No hay evidencias, tal como afirma Cunill Grau de que la "*institucionalidad ... esté caduca*" (Cunill Grau, 1999: 84) Por cuanto aún es dominante el viejo modelo; ella conserva sus potencialidades dominantes

Este trabajo discute dichas afirmaciones al señalar que en el Orden Institucional, los programas acuerdan con las reglas instituidas, profundizan brechas preexistentes, incrementan contradicciones y despiertan pujas en torno a la definición de prioridades y apropiación de sus productos.

Durante la implantación se renuevan y reactualizan conflictos que colocan un interrogante en torno a la democracia, libertad y autonomía en las diferentes organizaciones. Se dirimen tensiones entre niveles políticos, burocráticos, operativos y de los beneficiarios en cuanto a la participación y definiciones de necesidades, orientación de prioridades extendiéndose estos presupuestos a los distintos componentes de la implantación desde la planificación hasta a la evaluación.

Estas conclusiones surgen de una línea de investigación crítica sostenida en desarrollos cuali-cuantitativos con énfasis en diagnósticos organizacionales y evaluación de políticas públicas en especial en el área de salud y programas sociales <sup>1</sup>

1. Investigaciones etnoepidemiológicas en Salud Mental que analizan desde el punto de vista de los beneficiarios los sistemas de signos, significados y símbolos en torno a las representaciones sociales que tiene la población referidas a problemáticas específicas del sector. (Corin, E, 1990; Corin E, 1992; Almeida-Filho, N.;, 1992; Frankel D: 1993 y 1996)

2. Estudios cualitativos de programas maternos infantiles pertenecientes al sector salud en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Se analizan los efectos de la transferencia y apropiación en la gestión de programas. (PMI, PROMIN, PLAN VIDA )<sup>2</sup>.(Frankel, D: 2001)

3. Investigaciones diagnósticas cuali cuantitativas en el marco de Programas de “Apoyo a la ejecución de políticas sanitarias y de desarrollo integral de la madre y el niño” (PNUD- Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Partido de la Costa, (Frankel, D: 2003). Sus alcances se despliegan en las áreas con mayor incidencia de pobreza. Se trata de trabajos participativos con representantes de efectores públicos de salud, Organizaciones Comunitarias y ONGs, representantes de grupos de interés/líderes locales, mujeres en edad fértil, embarazadas, manzaneras, comadres y beneficiarias del Plan Jefes y jefas de Hogar.

Estas investigaciones constituyen una herramienta de evaluación crítica, problematizadora del orden institucional. Ponen en juego preguntas sobre los problemas de la implantación y mucho más de sustentabilidad cuando las reglas de juego simbólicas son negadas y confrontan con las materiales. Como tal toman en cuenta la diversidad de significaciones que tienen los sujetos sobre la creación u obstaculización de nuevas reglas de juego y de que modo ellas inciden en la implantación o sustentabilidad. Dichas reglas de juego están inscriptas en el Orden material y simbólico que incluye a todas las disciplinas que disputan hegemonías en una “*arena de confrontación*”.

La naturaleza de las reglas de juego institucionales-materiales o simbólicas- es que detentan capacidades de reproducción; aplicados a los programas de enfrentamiento de la pobreza se distinguen por sus aspectos compensadores dado que no subvierten el contrato institucional sobre el cual están sostenidos. Esta afirmación es extensiva a la institucionalidad política que

---

<sup>1</sup> Tal el caso de programas materno infantiles en el espacio de la salud pública cuyos propósitos conducen a paliar los efectos que genera la pobreza mediante aspectos operativos ligados con la gestión y atención.

<sup>2</sup> Fränkel, D (2001) Investigación, tesis de maestría, Universidad de San Andrés. Nominada con el Premio Nacional auspiciado por el SIEMPRO-BIRF

Se trata del análisis de tres programas paralelos dirigidos a la misma población objetivo implantados durante la década de los 90 en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Se ha tenido en cuenta criterios de focalización dirigidos a mujeres en edad fértil y niños menores de seis años. (Ministerio de Salud, 1995)

En el caso del programa VIDA la cobertura alcanza a 1.019.131 beneficiarios en las áreas de mayor concentración de hogares en situación de pobreza. Todas las acciones y modalidades de gestión que el programa adopta a nivel comunitario están a cargo de efectores específicos: las trabajadoras vecinales y comadres. En tal carácter se desempeñan 7.747 comadres y 30.000 Trabajadoras Vecinales. (Programa Vida, 2000)

demuestra en modo creciente sus debilidades de re-presentación y por lo tanto de pérdida de legitimidad en función de las necesidades de los beneficiarios. Por ello pensamos que el modelo de representación predominante se encuentra ante una crisis irreversible, tal vez terminal. No logra construir la integralidad ni tampoco espacios de contención. Se caracteriza por cada vez más desborde, fragmentación y heterogeneidad, mayor nivel de control; su contraparte es falta de efectividad, intolerancia, menor contención, más desvalimiento, menor seguridad, más desconfianza: los políticos desconfían de los administradores y de los equipos técnicos, estos de ambos a la vez; todos ellos de los beneficiarios, de su capital social, cultural, de sus saberes; pero también los beneficiarios desconfían de aquellos al tiempo que despliegan relaciones conflictivas con los equipos técnicos.

En última instancia todos desvían la trama de sus responsabilidades, derechos y deberes; pero quienes conducen políticas y programas y cuentan con posiciones de responsabilidad e imparcialidad, detentan el poder en las organizaciones: políticas, disciplinares o administrativas e interpretan desde sus propios puntos de vista y desafían hegemonícamente, a los beneficiarios, con especulaciones imaginarias sobre estilos, estrategias, necesidades o demandas. El mensaje es: *¡" dado que tenemos la representatividad política, administrativa o disciplinar, es decir tenemos el conocimiento; por lo tanto tenemos las capacidades para imaginar que y como llevar a cabo acciones de educación, salud, trabajo, etc.!"*

El resultado de este esquema imaginativo es el diseño de estrategias masivas y homogéneas.

La singularidad de estos programas masivos recae finalmente en la responsabilidad de los beneficiarios quienes asumen pasivamente la recepción.

La riqueza y profundidad del análisis permite comprobar múltiples y variadas significaciones de los sujetos participantes de los programas; revelan el estado constante de confrontación que asumen los sujetos cuando se relacionan con los programas.

A través de la interpretación de la trama discursiva se conocen imaginarios hegemonícos y subalternos que encarnados por decires políticos, burocráticos, operativos y de los beneficiarios permiten conocer la complejidad de la trama institucional que atraviesa la atención y gestión de las políticas sociales cuando se enfrentan con la pobreza.

### **Conclusiones críticas sobre el desarrollo de las hipótesis de las Investigaciones**

Las investigaciones revelan la relevancia que tiene el peso de lo subjetivo en las reglas de juego institucionales y por lo tanto en la implantación y en la sustentabilidad de programas. Descubren la visión limitada que tiene la gestión cuando sólo se toman en cuenta aspectos formales. De este modo revelan que la implantación de los programas no produce más que cambios normativos que en realidad no alcanzan para abordar el complejo problema de la organización. En el imaginario predominante circula la convicción acerca de que el éxito de los programas está vinculado con unidades de medida referidas al cumplimiento de objetivos o metas predefinidas, indicadores de desempeño o de impacto. Por ejemplo constituye una creencia compartida que la eficacia del modelo de gestión y atención se alcanza con reducción de tasas de mortalidad o desnutrición, o con población que se inserta bajo programa.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Los agentes interpretan que las tendencias decrecientes de indicadores constituyen un elemento clave que define el éxito o el fracaso de un programa. Es más difícil preguntar por efectos o repercusiones en cuestiones éticas o en el desvalimiento subjetivo. Estas preguntas colocan en debate la explicación sobre efectividad de los programas o del modelo prestacional

Sin desmerecer estos avances esta lógica tiene única implicancia en el análisis de efectos y no en causas; por ello no produce más que algunos cambios limitados porque no resuelve el problema sustantivo que da origen al problema. El escaso o breve impacto lleva a que los informantes manifiesten siempre la esperanza de un ilusorio retorno a una nueva línea de base, a un nuevo re-comenzar o posición original: "*Siempre que comienzan los programas son espectaculares. Al tiempo, quién se acuerda de ellos? ..... Cuando se va el jefe político que hizo el programa, viene otro y dice: .....Esto no sirvió para nada.....*" (Comadre Plan VIDA)

La cuestión alcanza significativa relevancia cuando se revelan cuestiones sustantivas que demuestran la imperturbabilidad de las estructuras vigentes. Mediante un "corpus" epistemológico crítico se describe que la institucionalidad no se encuentra caduca; es más reproduce problemas y soluciones dada su relación con las reglas con encadenamientos de negaciones contradictorias. El análisis crítico coloca en la discusión que las hipótesis que sostienen analistas políticos y organizacionales respecto a la posible caducidad –formal- de la institucionalidad vigente no es más que una intencionalidad fallida. Las evidencias demuestran que las viejas reglas obstaculizan un modelo de institucionalidad que realmente tenga en cuenta causas y efectos subjetivos, que refiera la incidencia de cuestiones simbólicas en la materialidad, que revele cuestiones éticas de manipulación, mentira, control- ética de las "manos sucias"<sup>4</sup> - o que señale implicancias en el juego inmunitario de quienes detentan el poder o el control de los sujetos. La predominancia del viejo modelo en las reglas institucionales también tiene condiciona el desarrollo de una subjetividad competitiva, fragmentada, aislada, temerosa, agresiva, confundida.

Este enraizamiento convierte en utópico cualquier intento de resolver el problema de la pobreza o de la desigualdad porque dichas reglas reproducen aquello mismo que intentan enfrentar.

Alcances limitados en la constitución de nuevas reglas de juego

Los programas sociales no producen una trama discursiva particular. Intervienen realimentando estructuras enraizadas adecuadas con los espacios y límites que fijan las organizaciones o las políticas sectoriales. Siempre se manifiesta la ilusión por un cambio en la calidad de atención y de gestión; se expresa en valores contrastantes mediatizados por el ideal del "eterno recomenzar" "*una nueva esperanza; una nueva calidad de vida*"; en la búsqueda de una "utopía de agrupamiento colectivo" o en el "ideal del individualismo".

Pero constituye una ilusión que los sujetos se apropien colectivamente del capital que proveen los programas e inscriban una nueva historia en el lecho institucional. Sus relatos revelan que las reglas instituidas se constituyen en obstáculos. También que "derramen" naturalmente sus productos. Sus efectos positivos constituirían la oportunidad para generar un cambio en la mirada de la atención con reformulación de criterios normativos o de asignación de recursos renovados.

Una mirada crítica interpreta que se desperdician oportunidades de cambio, se evita

---

para el cual la metodología cuantitativa no da respuesta. Por el contrario el enfoque cualitativo revela que la existencia de brechas sociales dificultosamente puede ser abordada por un solo sector y por lo tanto resolver el problema del desamparo, de falta de hospitalidad, de la violencia, de la inseguridad; en definitiva de la exclusión al que está sometida la población tanto en el ingreso como en el egreso del circuito prestacional. La perdurabilidad e incremento de la pobreza o desigualdad demuestran la negatividad del Orden Institucional por obtener eficacia o compromiso gubernamental colectivo.

<sup>4</sup> Término que utiliza Thompson cuando se refiere a las prácticas que sintetiza en la fórmula "*hacer mal para hacer bien*" que ejercen los políticos cuando infringen principios morales en nombre del interés público. Se trata de actuar aceptando la inmoralidad del uso de medios – v eg transgredir reglas- para preservar los fines del Estado. (Thompson, 1999) .

innovación y se pierden esfuerzos compartidos al interior de la red intergubernamental. Así pueden mencionarse dificultades por insertar y consolidar el problema social en la agenda política, las dificultades de articulación y de apropiación colectiva o la inclusión de la “voz” de los beneficiarios en la gestión de los programas.

### Notas sobre el Contrato Institucional

El Orden Institucional constituye una “*arena de confrontación*” que involucra también a los programas. Desde una mirada hobbesiana la gestión de los programas es vista como una arena “...*de guerra de todos contra todos*”

(Isuani, 1999: 47). “*El interés sectorial termina imponiendo sus intereses a través del aparato estatal municipal generando enfrentamientos y “resistencias en los demás lo que torna inviable su consecución”* (ibid : 46)

Dichas reglas encuadran primordialmente al poder hegemónico en su conformación de naturaleza política y técnico-profesional. En torno a ellas ocurren confrontaciones y resistencias al cambio especialmente por compartir el saber; también por extender los alcances de la apropiación de los productos que generan los programas y de la transferencia del conocimiento a agentes y beneficiarios. Por ejemplo en los espacios internos de las distintas organizaciones – de salud, educación, desarrollo social etc - se dirime la disputa en torno a la búsqueda de hegemonía a través del control y manipulación del conocimiento en la que intervienen múltiples racionalidades; de este modo obtiene primacía la racionalidad hegemónica por sobre racionalidades subalternas. Específicamente en el caso del sector salud donde el Modelo Médico es hegemónico, al momento de confrontar con saberes y prácticas de los beneficiarios y pacientes toda la trama disciplinar se convierte en predominante; de este modo ellas legitiman prácticas de desigualdad.

Dicha racionalidad hegemónica construye su poder imaginariamente ocultando material y simbólicamente la desigualdad al transformar su interés particular en general. Transmite a través del imperativo universal un ideal de protección, potencia inmunológica a quienes son sus beneficiarios. El mensaje de protección, hegemónico, adormece las infinitas significaciones particulares, subalternas y oculta a quienes reciben los dones- beneficios, servicios, bienes- la desigualdad o confrontación material y simbólica sobre la cual sostiene su poder.

Para Laclau el concepto de hegemonía tiene que ver con un espacio surcado por antagonismos, con fronteras flotantes entre dichas fuerzas antagónicas. Dichas fronteras se dirimen en “*guerra de posición*” ( Laclau, Mouffe: 2004: 180)

La lucha entre el imperativo universal y los infinitos significantes particulares fisura la significación imaginaria colectiva de garantía de representatividad imparcial o de autoridad inmortal de la hegemonía. En el contrato institucional el concepto de enfrentamiento implica que dicho imperativo asuma el lugar de universal vacío tal como expresa Laclau. Vacío entre multitud de contenidos particulares que luchan por la hegemonía. **Laclau** sostiene que todo universal siempre está hegemónico por un particular. Por lo tanto siempre existe la posibilidad material y simbólica de que algún particular ocupe en el enfrentamiento dicho lugar de universal en forma contingente. Por lo tanto toda identificación hegemónica es el inestable resultado de las contingencias de la lucha. El concepto de hegemonía implica un tipo específico de relaciones pero que no guardan una correspondencia topográfica en lo material con algún sector que en forma absoluta se constituye en un centro de formación hegemónica. Por ejemplo en el Orden Institucional de la Salud, Orden Terapéutico Institucional (OTI), la localización se desplaza simbólicamente a través de la hegemonía

medica por sobre cualesquiera practicas disciplinarias existentes y en el cual se incluyen también a los beneficiarios. (Fränkel 2000; 2004).

En dicho espacio la conformación hegemónica es ontologica; su esencia está dada por el enfrentamiento al padecimiento psicofísico encarnada en una relación terapéutica asimétrica -terapeuta-paciente- por sobre la cual se construye todo el edificio material y simbólico institucional.

En este caso particular el sentido ontológico es la esencia del padecimiento, del dolor y de la muerte.

Por lo tanto en esta “*arena de confrontación*” no hay un único centro de poder porque siempre es elusivo. Los particulares que se disputan el lugar central del poder son contingentes en las organizaciones porque están limitados por la negación de sus propias contradicciones. Por ejemplo el concepto de autonomía es negado como estado absoluto dado que la hegemonía se define por su transitoriedad y oposición frente a subalternidad. La constitución del poder responde a una lógica de difusión, de extensión, de ocupación de espacios materiales y simbólicos a través de la lucha y el enfrentamiento constante entre concentraciones parciales, subalternidades, por ocupar el espacio de universal vacío. Quien ocupe aunque transitoriamente el lugar de universal vacío, de centro de poder hegemónico siempre va a enunciar el interés general de protección. El mensaje inmunológico forma parte de la esencia de la dominación.

Lo universal emerge, por lo tanto, del campo particular cuando lo particular comienza a funcionar como sustituto del universal ausente. En otras palabras en la agenda institucional se enfrentan intereses particulares. Algunos de ellos son tomados como de interés general. En cuanto tales se encarnan en conceptos universales y adquieren una función dominante. En la perspectiva institucional el universal, general es un contenido abstracto, vacío que adquiere significación concreta al amparo de significaciones particulares de naturaleza ideológica, política, burocrática, comunitaria, etc

¿Cómo descifrar las significaciones particulares? A través de tramas discursivas que reflejan el enfrentamiento material y se instalan en el imaginario colectivo institucional: de ellas algunas consiguen posiciones hegemónicas luego o durante la confrontación e imponen su punto de vista general y por lo tanto universal. Como dijimos arriba este espacio no es absoluto; permanece y atraviesa las coyunturas cuando asienta la dominación mediante ejercicios de coerción simbólicos y materiales. Es decir que su sostenimiento es mediante relaciones de fuerza que actúan simultáneamente con la transmisión simbólica del imperativo universal. Implica que no todos pueden ocupar esa posición; depende de relaciones de poder por lo que no todos tienen las mismas posibilidades de llegar.

En este sentido el contrato institucional implica exclusión: los espacios hegemónicos se sostienen mediante la desigualdad: concentran poder hacia dentro como hacia fuera de las organizaciones. En lo interno representan intereses de grupos que pugnan por el control material y simbólico de la organización; en lo externo se excluye a los ciudadanos, beneficiarios.

En lo externo todas las disciplinas o posiciones demuestran un comportamiento uniforme por *manipular y excluir* prácticas colectivas con los beneficiarios. Las organizaciones unifican criterios de modo que transmiten protección, capacidad inmunológica al tiempo que relegan autonomía, deseos y necesidades de los beneficiarios.

Por lo tanto constituye una premisa general que la desigualdad tiene un origen que hemos identificado como fundante en el contrato institucional. Como tal alcanza a todos los ámbitos de la gestión política, técnica y administrativa. Por eso al decir que son expulsivos los saberes y prácticas de los beneficiarios relacionados con programas de enfrentamiento de la

pobreza estamos afirmando que estos sostienen y transmiten la credibilidad de que la racionalidad hegemónica es superior e incompatible con la popular. Se apoyan en la creencia hegemónica que puede conocer, interpretar, transmitir, proteger o resolver necesidades mediante saberes calificados:

➤ *“.....la modernización del Estado necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional; .....conformar un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada.”(Ministerio de Salud, 2003: 6)*

Dicha racionalidad hegemónica tiene a disposición dispositivos de control y coerción:

➤ *“ Prohíbese, en todo el ámbito de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada, incluidos los Organismos autárquicos y de la Constitución, la incorporación de personas que resulten beneficiarias de planes sociales, para la realización de tareas que sean propias de los agentes de Plantas Permanente y Temporalia” (Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, 2003: Artículo 3)*

o condiciona dispositivos y modalidades de transmisión y apropiación colectiva:

- como transmitir información, con quienes compartir productos de los programas,
- como fijar reglas de consenso o de confrontación
- como efectivizar instrumentos de control interno o externo -coactivos o menos tangibles
- como garantizar el menor número de agentes que interviene en las negociaciones de modo de maximizar intereses y resultados sectoriales.
- *“ Avivar giles es darles todo el conocimiento que vos tenés , que se apropien de esos conocimientos y que los pongan en practica como conocimientos propios de ellos” (Fränkel, ibid, 2003)*

Demuestra que una pluralidad de opiniones es ajena al contrato institucional y que causa disgregación

- *“La voz de la ciudadanía es perjudicial. Más que un favor es un daño porque por uno que piensa mal de nosotros se suman todos.” (Promotor de Plan Social)*

Pero en última instancia recupera la capacidad de protección a la comunidad

- *“Estamos equivocados si pensamos que porque invertimos dinero en alimentos superamos el problema del hambre. No se trata de poner un plato de comida, un modulo alimentario. El hambre es poder darle a la gente dignidad, saberes, revalorizarla, darle el espacio de la educación, el acceso a la salud, y eso es una responsabilidad de todos nosotros” (Subsecretaria de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Set 2004)*
- *“La política está dirigida al fortalecimiento de la democracia en las áreas rurales mediante una mayor participación de la sociedad civil” (Secretaría de Agricultura,*

Ganadería, Pesca y Alimentación, 1993-1998: 4); “...**(las estrategias educativas)** ...” *están orientadas a promover la consolidación de grupos asociativos de productores y a la conformación de nuevos grupos, poniendo énfasis en la participación de mujeres, jóvenes, grupos de aborígenes apuntando a mejorar su capacidad productiva, tecnológica y autogestionaria*”(ibid: 33)

- “ *Entiendo aquí por seguridad ciudadana el estado de protección que el Estado a través de sus organismos e instituciones de distinto nivel jurisdiccional, brinda a los ciudadanos respecto del delito y la violencia, con el objetivo de garantizar una situación de paz social que redunde en una mejor calidad de vida para la población*” (Bullrich, P: 1998: 241)

En última instancia sus efectos son que aguzan contradicciones preexistentes, inhiben la cooperación, ahondan la fragmentación, desconocen diferencias, homologan. El conjunto de estos factores resumen sus estrategias de control hegemónico, de dominación y control.

### Crisis del Contrato Institucional en el enfrentamiento de la desigualdad

La problemática institucional es social; condensa sus contradicciones reales y simbólicas. Incluye una dimensión material – prácticas sociales- y otra simbólica- significaciones subjetivas. Hemos definido que se trata de todos los saberes referidos a la atención y administración del orden en el espacio público. Dicho Orden lleva la marca de la desigualdad hacia dentro como hacia fuera de las organizaciones. Esta definición de desigualdad, por su condición paradójica, contradictoria, no constituye el fenómeno a explicar sino el punto de partida del análisis. La desigualdad surge de la propia definición de las reglas de juego institucionales: Hacia dentro compitiendo, rivalizando, luchando en torno a posiciones hegemónicas, contenidos metodológicos; hacia fuera cuando se contrastan saberes y prácticas entre expertos (analistas institucionales, diseñadores, administradores o ejecutores) y los beneficiarios; en este caso se profundiza la desigualdad cuando se rescatan racionalidades predominantes y descartan significaciones subalternas.

En torno a estas rivalidades ocurren confrontaciones y resistencias al cambio especialmente por compartir el saber; conflictos en torno intereses, por maximización de resultados, por el control o vigilancia de la apropiación individual de productos.

Demuestra que en última instancia todos los sujetos se adecuan a las reglas de juego instituidas; manifiesta el escaso interés y aún más el temor que tienen diseñadores y ejecutores por torcer rumbos predefinidos institucionalmente; en definitiva por enfrentar posiciones críticas a dicho Orden Institucional.

Sin embargo esta lógica presenta fisuras: el concepto de dominación hegemónica capaz de liderar el orden social está quebrado. La idea de una institucionalidad gobernada por el concepto universal de protección se encuentra en debate. Esta idea de protección también lleva consigo el de superación de la pobreza. El Estado y el contrato sostenido en principios de defensa del interés general o de contención, protección, seguridad se ha desmoronado. Lleva en sí mismo la marca de la inseguridad, de la caída de la razón como valor universal, de la deriva, de la separación, de construcción de muros- sujetos amurallados<sup>5</sup> y la pérdida

---

<sup>5</sup> Las murallas son materiales y simbólicas. Por ejemplo entre quienes tienen inmunidad jurídica, médica o política y la sociedad; entre ricos y pobres; con los diferentes; entre pueblos; etc. Maximo Sozzo plantea que legitimidad de rotular el extraño invocando su peligrosidad: “corregir a los incorregibles”, neutralizar y eliminar a los “ incorregibles”. La vigencia de la lógica correccional en la vida cotidiana opera “...sobre sujetos libres, obedientes frente a un “otro” irreductible,

de identidad, de la desterritorialidad. Esto es pobreza moral, un mundo fragmentado <sup>6</sup>sin horizonte futuro o sin futuro. Esta pobreza es institucional. Como tal pretende resolver la pobreza social cuando lleva en sí misma la marca de la imposibilidad que es su propia contradicción. Lleva la marca de la negatividad. Lo institucional o el espacio institucional que representa lo social <sup>7</sup> se sostiene en cuanto a la negatividad. He aquí su fortaleza! Mantiene el estado de beligerancia pero negando su preocupación por el control, el orden y el poder.

Esta interpretación no goza de la mejor de las posibilidades de superación o enfrentamiento de la pobreza; resulta difícil imaginar que los programas gocen del éxito esperado cuando la idea institucional moderna de protección está quebrada. Es más se sostiene en la desprotección.

Por ello cuando se plantean términos como eficiencia o eficacia de políticas o programas ellos constituyen las condiciones de posibilidad que mantienen la opacidad institucional en el ocultamiento, negatividad, desigualdad o dominación. Esto implica que las teorías que plantean que la racionalidad o el aprendizaje constituyen instancias de gestión o planificación de los programas no son más que aspectos encubiertos de la im-posibilidad de resolver la cuestión.

Tal el caso de indicadores que evalúan los programas en la implantación o sustentabilidad. En el primer caso un profundo análisis de la implantación de los programas no incluye en sus presupuestos teórico-metodológicos la comprensión de dimensiones institucionales que expliquen como la racionalidad predominante “*naturaliza*” la reglas enraizadas al tiempo que reflejan el escaso interés y aún más el temor que tienen políticos y administradores por enfrentar posiciones críticas al Orden Institucional. Desde la perspectiva hegemónica cuya mirada esta colocada en un criterio univoco -por ejemplo en el concepto de homogeneidad del beneficiario- o en el afianzamiento instrumental - por ejemplo en generar dispositivos o normas que reflejen la calidad en la gestión - la calidad de respuestas siempre gira en torno al mismo nudo; insistir, construir, amurallar, desviar el centro de la mirada por cuestiones formales y racionales que en definitiva claudican en torno a reglas simbólicas que privilegian las reglas de juego en las que intervienen actores legitimados.

Seguramente sí los programas no tuvieran otro tipo de definiciones procurarían la ruptura de dichas reglas enraizadas y seguramente ayudarían a afianzar lazos sociales, reducirían los riesgos del permanente fracaso y mejorarían de otro modo los indicadores de desempeño o de impacto.

En cuanto a la mirada sobre la sustentabilidad ella constituye un planteo más formal que real. Ella constituye un atributo necesario para la etapa de diseño y aprobación de los proyectos pero pierde importancia una vez que el programa se ha ejecutado. Los programas se diluyen en intentos de cambio sostenidos sólo coyunturalmente en cuestiones formales, acciones políticas espectaculares o indicaciones normativas en la gestión como en la atención. Al igual que en la etapa de diseño la mirada acerca la sustentabilidad se resiente cuando se advierte que no son tomados en cuenta factores sustantivos, tal como efectos que producen políticas y programas en la subjetividad, desprotección, desvalimiento, conflictos en la constitución del vínculo; en definitiva la ausencia de la subjetividad en la perspectiva de los deseos, pasiones o necesidades de agentes y especialmente beneficiarios.

---

*sobre el cual es preciso intervenir a los fines de asegurar el bien de un colectivo, un nosotros- la raza, la nación, etc”* (Sozzo, 2002: 237).

<sup>6</sup> Toda la institucionalidad esta construida sobre la división, sobre la aniquilación. La historia del siglo XX ha demostrado la capacidad de destrucción en masa, exterminio y genocidio especialmente en nombre de la humanidad.

<sup>7</sup> Más aun, la pobreza concreta o el empobrecimiento visto como tendencia histórica y social (Gershanik, Minujin-Kessler, etc), como proceso paulatino de pérdida, deterioro progresivo de condiciones de vida e institucionales es la característica de este Estado de Malestar.

Por lo tanto el verdadero problema no reside en la razón como sostenedora de la ley o el contrato institucional- cuyo efecto es la alineación- sino en negar la fuerza simbólica. Como planteamos arriba la opacidad institucional al velar la desigualdad como punto de partida del análisis en el enfrentamiento de la pobreza oculta el permanente estado de confrontación de “*guerra de todos contra todos*” que subvierte presupuestos de igualdad de libertad o autonomía, reafirma condiciones de im-posibilidad por romper con los esquemas disciplinares que hegemonizan y excluyen saberes y practicas, en definitiva subvierte cambios en las reglas de juego que podrían brindar posibilidades de vida dignas e igualitarias que resolverían el estado de pobreza material y moral de los ciudadanos.

Dicho contrato institucional hegemónico reviste, en el imaginario colectivo el concepto de igualdad: todos los sujetos están igualmente representados y cuentan con las mismas condiciones de posibilidad. Sin embargo la igualdad es una ilusión ocultada, negada frente a la dominación: la institucionalidad consolida su lugar de confrontación donde la solidaridad es un ideal a conseguir.

### Proceso inmunitario y ontología

El paradigma inmunitario invoca un sentido de protección a la comunidad destinataria de las acciones de los programas: liberar de cargas o de sufrimientos a los beneficiarios, de incluirlos mediante privilegios a quienes se incluyen en sus acciones; genera un circuito de intercambio que inoculado mediante los dones de los programas constituye un mecanismo que enfrenta las adversidades, la pobreza, y encara una mejor calidad de vida, de desarrollo, etc.

Sin embargo el dispositivo inmunológico contraviene sus mismos presupuestos por cuanto demuestra que las organizaciones no logran transformarse en lechos de contención o de hospitalidad: Hospitales abarrotados, escuelas desvalidas son escenarios que llevan a algunos a opinar que los profesionales se pauperizan por contaminación con poblaciones carentes que atienden (Varela, 2005)

El proceso inmunitario demuestra que no es unívoco. Hay configuraciones de larga duración que imprimen un sentido ontológico a la problemática institucional tales como la constitución y permanencia de la desigualdad o el deterioro de condiciones de superación ; ellas configuran respuestas miméticas de las organizaciones que reproducen las condiciones de pobreza: Constituyen un nudo del problema enfrentado a otro ideal que es la hospitalidad, contención, lazo, reciprocidad, inclusión, etc. Estas son condiciones hoy más que nunca ausentes. Ellas revelan el síntoma de esta época: naturalizan la falta de hospitalidad.<sup>8</sup>

➤ *“Que nos enseñen, pero no quieren, prometen mucho, los políticos y los doctores, nosotros queremos ayudar. Nos reúnen, dicen algunas palabras y después no vuelven más” (Beneficiaria Plan Mas VIDA)*

➤ *“No es que no sepamos que hacer; no hay nada para hacer con ellos ” (Médico)*

➤ *"A veces me quiero poder en el lugar del Otro. Probarme....Me pregunto:¿Porque nos atienden mal? Porque no nos quieren? Para que estudiaron? No tienen un lugar para el amor” (Trabajadora Vecinal Plan VIDA<sup>i</sup>)*

➤ *"Otra vez mi hijo estaba muy mal. Cuando llegué a la sala era de madrugada. El apenas podía respirar. El médico me miró muy enojado y me dijo: A vos te parece que estas son horas de venir. Le contesté: Ud cree que lo estoy molestando...." (Paciente)*

---

<sup>8</sup> La noción de contagio se construye en afinidad con la metáfora orgánica, biológica del conflicto institucional. El sentido inmunológico tiene una aplicación a las reglas de juego institucionales que debería constituir un próximo objetivo a investigar

La perspectiva inmunológica se sostiene negativamente a través de ciclos continuos y discontinuos<sup>9</sup>. Según Thom la irrupción de la discontinuidad en lo continuo constituye un acto de negación de la realidad continua, la cual, a su vez, reacciona también negativamente contra esta irrupción. La ley hegemónica pierde en algunos momentos esta connotación dominante cuando se abren breves espacios más participativos o se fortalecen espacios grupales de planificación y de gestión que instalan muchos programas a través de su ciclo de vida. Esta perspectiva opera como discontinuidad negando la continuidad. Se trata de configuraciones histórico- políticas particulares que se imprimen contradictoriamente al perfil institucional. Se imponen temporariamente significantes particulares que desafían al Orden instituido.

Pero al tiempo se instala el dispositivo de clausura institucional y la experiencia solo permanece en el recuerdo colectivo.

El Orden Institucional restituye su poder negando la discontinuidad y los presupuestos particulares de los participantes y recupera para sí el poder de reestablecer la significación universal, cual imperativo conocido, por medio del cual enuncia las leyes de dominación.

Ahora los sujetos quedan por fuera de definiciones sustantivas y por lo tanto son pasivos frente a la hegemonía y por lo tanto del proyecto institucional : quedan en posiciones subalternas. El mensaje es que “ *No podemos cumplir la ley que se nos impone porque esa ley no nace de nosotros.....No es (la ley) en modo alguno producto del sujeto aunque el sujeto este sujeto a ella*” (Esposito, 2003: 132)

Podemos ahora reconstruir nuevamente el proceso.

- Un estado precedente afirmado. Es el Estado del Orden Instituido.
- Un estado que opera negando al anterior discontinuando ese Orden
- Nuevamente el ciclo se retoma cuando un tercer estado que niega el anterior e impone su poder mediante dominación. Pero ahora interviene la historia y el recuerdo de lo apropiado anteriormente subsumido como ideal del pasado.<sup>10</sup>

## Ética y Sustentabilidad

Consagrar el éxito o fracaso de los programas sólo como un problema de racionalidad formal o aún atribuible a la acción intencional de los sujetos impide develar la trama oculta que justamente las condiciona.

¿Por qué olvidan los diseñadores o ejecutores de programas incluir el problema de la subjetividad en la trama social? ¿Qué criterio ético deviene cuando se restringen espacios de participación o generación de vínculos? ¿Es posible pensar en legitimidad si no hay un lugar para pensar y canalizar el deseo? ¿Cuáles son los alcances de este pensamiento en los criterios de conducción de programas o de gobierno?

En el Orden Institucional hay una especificidad institucional propia caracterizada por la adherencia general al imperativo. Este surge de una relación original, fundante del Contrato Institucional que se centra en una relación de dominación y subordinación entre agentes y beneficiarios por el saber y poder.

Este constituye el criterio ético fundante que se despliega por todos los intersticios del poder

---

<sup>9</sup> Según René Thom al plantear la teoría de las catástrofes en toda percepción fenoménica la experiencia es la discontinuidad. “*Pero la discontinuidad presupone lo continuo*” (Samaja, 2000 : 107)

<sup>10</sup> La configuración contradictoria implica que ninguno de dichos estados pueda ser verdadero pero sí falso. Operan simultáneamente como si fueran verdaderos pero al mismo tiempo son excluyentes. Por eso se aplica la disyunción. “*o lo uno o lo otro*” que se resume en la afirmación: “*o los políticos o los beneficiarios*”. Esto les confiere la configuración como contradictorios.

material con su correlato simbólico. La fuerza de su despliegue es el ocultamiento de la relación originaria y con ella las relaciones con la subjetividad, con relaciones horizontales y con significaciones subalternas.

La negación momentánea del imperativo por parte de las racionalidades subalternas obliga a reconocer que existen múltiples interpretaciones sobre la implantación y sobre hegemonía. Para los beneficiarios es relevante la pregunta sobre la legitimidad de los programas y políticas: ¿quién planifica en nombre de ellos? ¿Es posible pensar programas, y más aún, en acciones de gobierno si no están incluidos sus deseos?

De igual modo para el discurso político oficial y administrativo no se manifiesta relevancia ni preocupación ni por el problema de la manipulación, ni por la disociación entre discursos libertarios y prácticas tutelares.

Para Ricoeur el tema ético es una combinación entre aspectos desiderativos con otros de tipo imperativo. El deseo del sujeto se vincula con el sentido del deber, que se reconoce obligado por la norma. Por lo tanto ¿es posible decir que los programas están apegados a nuevas normas, a una causa del deber por mayor equidad si se ocultan significaciones y con ellos los deseos de quienes ocupan posiciones subalternas?

Cuando los sujetos aluden a como vincular sus propios proyectos con el institucional, se están refiriendo a cómo insertar y articular las reglas predominantes con sus propios deseos y proyectos. Sus inquietudes están referidas a integrar lo imperativo con lo desiderativo u obtener un margen de libertad y cierta autonomía. Pero estos deseos chocan con quienes imponen la ley y el orden sean diseñadores o sean ejecutores. Por eso quedan fuera de la institución de la ley que es vista como externa.

Dado que identificamos el campo de la intervención de los programas como una arena de confrontación material pero también simbólica los actos de libertad finalmente se ajustan dentro de los límites tolerables por la dinámica institucional y por el imperativo hegemónico.

Entonces: ¿qué valor le cabe a la intervención social? Aun más, si lo imperativo y lo desiderativo están predefinidos hegemónicamente por reproducir relaciones asimétricas fundamentalmente con los beneficiarios podemos decir que la intervención de los programas actúa en consonancia con la razón instituida; entonces los efectos de las intervenciones sociales son mínimas y que basta con anular el deseo de quienes ocupan posiciones subalternas para perpetuar aquellos fundamentos.

Cada situación concreta, cada acto de intervención en el Orden Institucional coloca a los sujetos siempre ante la relación original y por lo tanto ante negaciones entre autonomía y restricción y entre el imperativo institucional y la anulación del propio deseo sea en el formato de proyecto individual sea en el formato colectivo.

Nuevamente según Ricoeur este problema se resolvería en lo operativo. "*Con la prudencia de la sabiduría práctica vivimos el riesgo de recuperar el proyecto originario más allá del mero cumplir el deber obligado por la norma*" (Masía Clavel, 1998: 83)

Ella posibilitaría la acción en un cierto marco de libertad.: el > yo puedo hacer> reemplazaría al > yo debo hacer>.

¿Pero de que actos de libertad hablamos si el imperativo original, colocado en la posición de asimetría y verticalidad, oculta además que se restringe la autonomía? Por su parte, ¿no es acaso inútil plantear principios ligados con la autonomía y heteronomía con la intervención de programas?

Creemos que el sentido ético de la acción se restituiría develando y criticando la relación fundante que está negada, velada: en el encuentro con el Otro, (funcionario, paciente o beneficiario, equipo, etc ); al contrastarse el deseo propio con los requerimientos del Otro se

juzgarían determinados actos de libertad en franca ruptura con las normas instituidas<sup>11</sup>

Por ello es posible concluir que el diseño original condiciona los niveles de libertad en las organizaciones sociales. Ello obtura cualesquiera otras iniciativas o resultados respecto a todo proyecto alternativo de dicha relación instituida. Con esta afirmación se debilitan cualesquiera fundamentos de desempeño o sustentabilidad en tanto no se aprovechen oportunidades que proporcionan los programas para problematizar dicha relación fundante. El sentido ético de esta acción no es sino reformularla y consagrar otro valor al deseo.

La construcción del vínculo: Enfrentamiento a los condicionantes en el sector salud

Cuando se habla de accesibilidad a la atención, por ejemplo de la salud, los beneficiarios cuestionan la calidad de atención que reciben; atribuyen responsabilidad al desempeño de funcionarios y equipos de salud.

Para comprender el problema de accesibilidad el vínculo constituye el indicador facilitador u obstaculizador de calidad en la atención. La definición del indicador es la capacidad de "retorno de los pacientes a la consulta médica". Revela positivamente la relación entre disposición del terapeuta y satisfacción por la prestación. De este modo cuando la relación es positiva la accesibilidad es relevante.

Este indicador está siempre presente en la prestación de servicios en salud. Se renueva con la presencia de los programas. Aún más, los programas instituyen una ventana de oportunidad para reforzar los lazos de solidaridad y la cooperación. Generan las posibilidades para el compromiso personal, el involucramiento; para estrechar lazos entre el equipo de salud y el paciente o beneficiario. Por ello es esperable que mediante transmisión adecuada la apropiación devenga en cuidado de la salud de la madre y el niño

La relevancia de este indicador ofrece efectos múltiples:

a. Renueva la disposición del agente de salud: Sus mensajes, verbales, gestuales habilitan la escucha y la palabra del Otro:

➤ " ¿Como se llega a la apropiación??: Escuchando al otro, registrándolo, dándole la palabra... En la transmisión influye el deseo, dar la palabra es otorgarla" (Psicóloga)

b. Incluye un concepto de prevención: Aunque el discurso oficial reconoce la importancia de la prevención en lo real es dominante la práctica asistencial.

Las acciones preventivas pueden valorizar la capacidad del vínculo, comprometer una determinada posición del sujeto que horizontaliza su saber. En esta posición, se juegan intersecciones<sup>12</sup> particulares en el proceso de salud-enfermedad. Aquí están el sujeto, beneficiario, que interpela y el profesional que resuelve pero que también demanda y padece, ambos participan formulando, demandando, interviniendo entre saberes propios y del Otro. En esta posición se superan las limitaciones en la transmisión tradicional.<sup>13</sup> Aquí el saber se juega simultáneamente como posibilidad de cuidado y de anticipación. Hay una actitud de intercambio con el Otro que revela la posibilidad de mediación, complementación y disposición dialógica.

La prevención es consecuencia de otra posición y disposición, de construcción entre semblantes y saberes contrastantes complementarios pero también confrontantes que construyen y confluyen en nuevas regiones del saber y del poder. Expresa la posibilidad de jugar e incluir la noción de retribución. "*Contribuir a reproducir lazos de solidaridad*

---

<sup>11</sup> "el reconocimiento del rostro del Otro constituye un verdadero punto de partida. El otro es mi semejante, semejante en la alteridad como en la similitud" (Masía Clavel, op cit :85)

<sup>12</sup> Recuperamos el planteo teórico de Certeau, respecto a las localizaciones espaciales y regiones como espacios de articulaciones. (Certeau, op cit: 138)

<sup>13</sup> Recuperamos la noción de semblante de poder del profesional como forma de interrogación o distinción Besse J: 2000

*reconocidos y valorados popularmente"* coloca a los sujetos en una posición similar de intercambio. En este acto terapéutico intervienen rituales de intercambio entre dones, favores y recepciones; hay acciones (volver, traer, escuchar, devolver, etc) y resultados (control de la madre y el niño, valoración, satisfacción, cumplimento, etc)

En la actividad preventiva se realimenta el proceso de construcción de posiciones y disposiciones entre sujetos dadores y receptores de afectos y conocimientos; en ella se convierte la transmisión en un instrumento de intercambio para la apropiación colectiva

### **Aportes metodológicos para el análisis institucional**

Alcances teóricos de la metodología: Imaginarios y contradicción en el orden institucional

El punto de vista metodológico es que el quehacer de las organizaciones se desenvuelve en torno a componentes simbólicos que acompañan simultáneamente sus prácticas reales. Esto significa suponer que no siempre el diseño de políticas responde a cuestiones y necesidades reales sino que por ellas se cuelan intereses particulares de los sujetos que representan la ley y el Orden Institucional.

Tal como definimos en nuestra línea de investigación las instituciones están centradas sobre un imaginario que conlleva ritos y sanciones. Si bien ellas no pueden reducirse sólo a lo simbólico, es cierto que no pueden entenderse fuera de él. Las organizaciones pertenecientes al Orden Institucional existen como sistemas simbólicos sancionados por cuánto representan una cultura, reglas, una determinada concepción acerca del poder. Por lo tanto los elementos básicos de su constitución son los símbolos "*...de cuya constitución el imaginario no puede separarse, ni aislarse*" (Castoriadis, 1983: 225)

Implica que hay formulaciones imaginarias que desempeñan un lugar predominante en el diseño institucional. Por ello es posible afirmar que el diseño institucional no es neutral sino que se corresponde a los intereses de quienes detentan posiciones predominantes en las organizaciones. Por lo tanto al "*imaginario social pertenecerían las significaciones imaginarias que consolidan lo instituido y en tanto tal anudan los deseos al poder.....*" (Fernández, 1993 : 23)

De este modo es posible decir que en la problemática institucional intervienen significaciones representados por multiplicidad de sujetos que a través de sus imaginarios<sup>14</sup> guardan cierta congruencia con posiciones materiales que asumen los sujetos cuando se relacionan con

---

<sup>14</sup> El imaginario simbólico-social es una categoría que implica significaciones que representan lo real aunque sin corresponderlo pero implican lo que es "*indispensable para pensarlo o para perpetuarlo*" (Castoriadis, 1983: 221; Fernández, 1993: 17). Se trata de una construcción que permite comprender la incidencia de la subjetividad en la constitución y enraizamiento del Orden Institucional. Presupone la autonomía relativa de los sujetos. Significa que, a pesar de los condicionamientos existentes, existe cierto margen de libertad de expresión de los sujetos que en las relaciones del Orden Institucional manifiestan alternativamente decires a través de racionalidades predominantes y subalternas.

Los elementos básicos de la constitución imaginaria son los símbolos "*...de cuya constitución el imaginario no puede separarse, ni aislarse*" (Castoriadis, ibid 225) Para Bourdieu las relaciones objetivas de la vida política y social constituyen espacios de lucha individual y colectiva que se reproducen en el espacio de lo simbólico. "*En la lucha simbólica por la producción del sentido común o más precisamente, por el monopolio de la dominación legítima, los agentes empeñan el capital simbólico que adquirieron en las luchas anteriores.....*" (Bourdieu,1993:138)

Interpretamos que en el Orden Institucional el imaginario predominante está también configurado en el saber. El saber, constituido como formato simbólico, adquiere el punto de vista oficial en el orden institucional, v eg en el caso biomédico el poder casi divino es asignado al terapeuta: "*El médico es como Dios*" (Médico). Tal como plantea Clavreul "*... el nivel de autoridad que concierne a la práctica médica o la construcción de la enfermedad como objeto, responde a un imaginario que es la fabricación histórica de la necesidad de dominación y de control*" ( Clavreul: 294)

programas implantados en dicho Orden Institucional.

Las dimensiones metodológicas que sostienen este presupuesto son las siguientes:

a. Una dimensión social, objetiva caracterizada por la posición de los programas de enfrentamiento de la pobreza insertos en un orden preexistente caracterizado por determinadas condiciones y reglas políticas y culturales. En ella se incluye el punto de vista político que caracterizan la direccionalidad de los programas

Una dimensión subjetiva desde la cual se toman en cuenta significaciones singulares sobre prácticas públicas y privadas. Pensar en términos de subjetividad es también pensar políticas y programas en términos semánticos por cuanto al Orden Institucional es posible interpretarlo desde múltiples significaciones. La construcción de significaciones pertenece a cada persona; cada sujeto, está sujeto a algo: *“Sujeto puede significar estar sujeto a o sujetar algo”* (Heller, 1991:193)

b. En nuestro caso a las reglas institucionales en que se desenvuelven los programas, vinculados con imperativos hegemónicos primordialmente de naturaleza objetal y normativa y excluyentes de componentes desiderativos o vinculares. Estos últimos están ligados con disponibilidad de libertad para la autonomía y heteronomía. Libertad es hablar de deseo. Significa un cuidado de sí mismo; incluye libertad de actuar con intencionalidad y con capacidad de iniciativa.

De estas consideraciones se concluye que el proceso institucional responde a un nivel de complejidad en el cual confluyen tres etapas simultáneas no secuenciales.

La tesis central es que la posición hegemónica legitima el Estado del Orden Instituido y por lo tanto su visión sobre autonomías, deseos y necesidades. Su efectividad radica en que legitima su posición desde una operación de negación de las diferencias: entre la relación simbólica y material o entre rasgos singulares de las comunidades beneficiarias.

Sus orígenes fundantes constituyen cuestiones polémicas y están sometidas a un estudio filosófico y político más minucioso.<sup>15</sup> Se encarna en diferentes posiciones y tramas discursivas: el discurso político, o administrativo, técnico profesional.

El segundo momento, la antítesis, se caracteriza porque opera negando al anterior discontinuando ese Orden: la posición hegemónica anterior revela que existen fisuras, brechas; hay condiciones materiales y simbólicas particulares que luchan por desplazar a la primera. De este modo se legitima el permanente estado de confrontación en lo material y en lo simbólico. Quienes detentan posiciones subalternas niegan el poder dominante e intentan salidas autónomas. El proceso de negación opera en el imaginario y tiene concreción en lo real: Los sujetos quieren participar de la definición de la ley, de las normas.

El tercer momento, de síntesis, elimina los presupuestos anteriores dado que los sujetos para poder operar deben negar su propia autonomía y adscriben a la posición hegemónica. Es decir que se restituye la lógica ontológica institucional. Por ejemplo en este intento los beneficiarios buscan aliviar sus padecimientos, luchan por obtener reconocimiento, protección, hospitalidad, contención pero terminan resignando, recibiendo pasivamente los beneficios de los planes; para ello deben olvidar, reprimir sus deseos incumplidos o el maltrato recibido.

De todos modos opera en la imaginación colectiva el recuerdo de que es posible enfrentar las posiciones hegemónicas. Hay una historia anterior que irrumpe en el Orden instituido. Se trata de una nueva tesis, más compleja porque en el nuevo Orden interviene simbólicamente el recuerdo colectivo de condiciones de posibilidad frustradas.

---

<sup>15</sup> Ya anticipamos que en el espacio de la salud pública el origen deviene de un principio histórico, el imperativo médico, ontológico sostenido en la esencia de la enfermedad y sobre la cual se edifica el acto de curación

Se trata de un proceso recursivo <sup>16</sup> en el que se niega la operación anterior. La unidad originaria que es el significante- imaginario- colectivo desdoblado en un conjunto de particularidades se reconstituye nuevamente como unidad-totalidad.

Esta lectura contribuye a comprender que el contrato institucional opera mediante un estado permanente de confrontación y negación simbólica y real entre imaginarios hegemónicos y subalternos. En este proceso de avances y retrocesos las reglas hegemónicas, aún cuando conservan su capacidad dominante, no pueden impedir que en determinados momentos del devenir institucional se instalen o surgen irrupciones coyunturales, particularidades como alternativas temporarias a las reglas instituidas.

Este movimiento dialéctico manifiesta que la contradicción es entre búsqueda de autonomía o de inmunidad a los sujetos y las tensiones surgidas de este proceso de negación.

Los efectos de estas contradicciones son

- En lo simbólico la reproducción de la alienación institucional
- En lo material el fracaso de la organización en la gestión o en la sustentabilidad de programas que intentan superar infructuosamente los objetivos que persiguen.

Alcances prácticos de la metodología: El enfoque sobre representaciones sociales

En un plano operativo el acceso a la información se obtiene mediante desarrollos cualitativos que desde una perspectiva etnometodológica permiten conocer como son identificadas, interpretadas y explicadas las prácticas institucionales en relación a reglas de juego. El marco propuesto permite explicar efectos de los programas en dominios espaciales particulares y generales del Orden Institucional: *¡No hay "...problemas si no hay sujetos que se problematicen o de otro modo los problemas no existen independientemente de la existencia de sujetos que se problematicen. Como consecuencia afirmamos la naturaleza necesariamente subjetiva del concepto de problema lo cual no quiere decir que no puede ser con pequeñas diferencias un problema de percepción colectiva, aunque en este sentido un problema masivo no se transforme por ello en objetivo!"* (Rovere, 1993:79).

El marco propuesto analiza, , el corpus heterogéneo- de miradas contrastantes que se enfrentan, interactúan, confrontan y concilian en la trama organizacional. Toma en cuenta los repertorios discursivos de los sujetos que no son más que expresiones de sus prácticas. Los discursos " ..organizan los repertorios de relaciones cambiantes (a través de sus prácticas) ".(Certeau, 1996:130)

Los aspectos más relevantes del enfoque permiten construir categorías discursivas:

- i. distribución y construcción de los problemas desde cada una de las posiciones que ocupan los sujetos en el Orden Institucional.
- ii. perfiles generales y particulares acerca de los principales problemas relacionados con el objeto de conocimiento:
  - **Discurso administrativo:** conforma la racionalidad hegemónica directamente vinculada con las prácticas de gestión. Los sujetos de enunciación manifiestan generalmente una racionalidad positiva que expresa, además, el reducido margen de tolerancia institucional

---

<sup>16</sup> El término revela los aportes de Maturana, Varela y Von Foerster por medio de los cuales se informa acerca de la "capacidad de un sistema de reproducir sus propios elementos las interrelaciones que los unen." (Francois, 1992: 33) Es más se refiere a la propiedad del sistema de reproducir sus propios niveles de organización. Sin embargo a diferencia de presupuestos sistémicos que sostienen la naturaleza absoluta y autónoma del sistema nuestra interpretación es que ellas se localizan en la posición eterna de lucha y confrontación.

por absorber nuevas significaciones. En relación con los beneficiarios operan con el “*velo de la ignorancia*” por cuanto enfatizan sólo las necesidades de la organización.

- **Discurso operativo:** conforma un aspecto de la racionalidad subalterna vinculada con prácticas asistenciales. Los sujetos de enunciación son primordialmente quienes forman parte de equipos profesionales y técnicos. El perfil de los informantes está formado por el amplio espacio disciplinar: médicos, psicólogos, sociólogos, abogados, arquitectos, asistentes sociales, enfermeros, promotores sociales, trabajadores vecinales., personal de apoyo administrativo, etc. Sus referencias a los programas revelan fuerte adscripción a las reglas del Orden Institucional toda vez que se restringen posibilidades de participación de los beneficiarios.

Las diferencias entre profesionales o técnicos y los beneficiarios revelan brechas entre criterios sobre participación, constitución de la trama vincular o el intercambio intersubjetivo. Son generalizados los decires que limitan la participación: “*No hay que involucrarse tanto*” “*Es un indicador negativo el involucramiento*”

- **Discurso de los beneficiarios:** conforma la racionalidad subalterna representada por beneficiarios que reciben los beneficios de los Programas.

- **Discurso político oficial:** conforma también la racionalidad hegemónica. Esta manifestación discursiva representa a la posición hegemónica predominantemente que enmarca la direccionalidad política. Se trata de los sujetos que enuncian la política oficial; en el rango de funcionarios. Primordialmente demuestran interés y un cierto compromiso gubernamental por las acciones pero especialmente cuando responden a acciones espectaculares u ahondan criterios normativos que afianzan sus intereses y prioridades para la agenda política local.

La racionalidad hegemónica, expresión de los discursos político-oficiales y normativos también se reproduce en los niveles operativos. Aún más; se incluyen en el imaginario de los beneficiarios quienes niegan sus propios presupuestos al aceptar las opiniones calificadas que impone el modelo oficial sobre como y que hacer en relación a la pobreza

## **Principales conclusiones**

Los programas de enfrentamiento de la pobreza presentan limitados alcances en sus objetivos dado que reproducen reglas de juego institucionales. Aunque siempre abrigan en el imaginario colectivo un nuevo recomenzar, una nueva esperanza, una nueva calidad de vida, nuevas ilusiones terminan realimentando estructuras enraizadas adecuadas en los espacios y límites que fijan las organizaciones o las políticas. Reproducen relaciones fundantes que reafirman la desigualdad institucional.

Las investigaciones revelan que en el mismo espacio de intervención coexisten múltiples racionalidades de las cuales una es hegemónica, surgen preguntas tales como ¿quién y para quién se gobierna si se desconocen significaciones que los sujetos asignan a sus prioridades? ¿Por qué se elude una discusión ético- crítica sobre los alcances políticos de los programas? ¿Cuál es el grado de representatividad de los programas cuando quienes conducen no tienen en cuenta necesidades colectivas?

La línea de trabajo que hemos enfatizado pone en cuestión el problema de la gestión de programas o de políticas por cuanto se reproducen saberes disciplinares hegemónicos que re-presentan imaginariamente al poder inmunológico de la comunidad de beneficiarios; invocan negando sus deseos y necesidades; para que esta operatoria se cumpla eficazmente queda fuera la “*voz de los beneficiarios*”. Mediante la re-presentatividad y

negación el interés de quienes ocupan posiciones privilegiadas termina imponiendo sus puntos de vista y prioridades; las consecuencias son por lo tanto que a través del aparato estatal se generan enfrentamientos y "*resistencias en los demás lo que torna inviable su consecución*" ((Isuani, 1999 : 46). La falta de expresión colectiva resta legitimidad a los programas por ausencia de representatividad. El silencio de las organizaciones por escuchar la "voz" de las múltiples racionalidades inhabilita a los programas; elimina su viabilidad, reduce su factibilidad. Insistimos que en los actos de gobierno no hay una equitativa representatividad. Las opiniones de agentes y beneficiarios alejadas de las conducciones técnicas y políticas revelan débiles incidencias. Tal vez el temor por compartir el conocimiento y el poder de las decisiones sea una de las razones que fuerce a ejecutores y diseñadores a justificar mediante fundamentos éticos y científicos prácticas de control: eluden intercambios y vínculos colectivos, soslayan críticas al Orden Institucional, rehuyen expresiones de deseos o necesidades.

La lógica institucional en el enfrentamiento de la pobreza contribuye a agudizar y exacerbar conflictos sectoriales preexistentes tal como los efectos que profundizan desigualdades en la apropiación colectiva de los productos:

a. Una posición hegemónica que coloca la mirada en el modelo tradicional, cuya acción positiva es la restauración, recuperación o re-establecimiento. Contiene un formato primordialmente homogéneo sobre la capacidad inmunitaria que brindan los resultados de los programas en cuanto al mejoramiento de calidad de vida de la comunidad, sobre los beneficiarios. Es reproducida simultáneamente por el discurso operativo, normativo y político-oficial. Encarna la metáfora: "*No avives giles porque después se te hace en contra*" ó "*Avivar giles es darles todo el conocimiento que vos tenés , que se apropien de esos conocimientos y que los pongan en practica como conocimientos propios de ellos*". El discurso funda su práctica al escindir entre el hombre y su necesidad. Revela un saber universal. Recordemos los decires de un funcionario que expresan que "*Cuando un medico indica algo, no hay Dios que lo vuelva para atrás*"

Desde esta posición se identifica un origen, un imperativo original, que impregna a todo el orden institucional de salud. Se trata de la relación de desigualdad disciplinar con el beneficiario. Este lugar central es el que hemos denominado fúndante del saber y poder. El discurso, la palabra del experto, constituyen valores inviolables e incuestionables que marcan la supremacía del saber profesional. Constituye la herramienta de operacionalización enraizada para enfrentar el dolor y padecimiento; pero también ella contribuye con la exclusión y perpetuación de la desigualdad cuando se trata de reproducir el poder institucional y como tal el control social. Tiene alcances limitados porque sólo tiene en cuenta una única racionalidad; habla de significaciones limitadas y exclusivas conferidas por decisores o planificadores. Por cierto que instalar e incluir la variedad y complejidad de significaciones en los procesos de gestión y atención no tiene implicancias en la racionalidad hegemónica.

b. ¿Qué criterio ético- científico deviene cuando se restringen racionalidades subalternas? La segunda posición proporciona otra respuesta a través del intercambio entre sujetos, con diferentes culturas, clases sociales, intereses, valores, etc. Revela una posibilidad inclusiva y colectiva. Esta concepción adhiere a las heterogeneidades. Genera las condiciones para contener la expresión de la subjetividad y por lo tanto implicar la relación entre sujetos y prácticas materiales. Su legitimidad es negar la validación de inmunidad colectiva que invoca la posición hegemónica que limita la circulación y distribución del saber. Esta posición confirma el intercambio; cada sujeto lo es en tanto los

Otros también lo son; están y existen; tienen deseos, inquietudes, necesidades. Hay multiplicidad de requerimientos como “voces” que los expresan. Todos los sujetos tienen en el acto del intercambio la oportunidad de encontrarse y reconocerse como sujetos a los Otros, también sujetos de deseo, de intercambio, de construcción conjunta. Mientras en la posición anterior la sujeción es unívoca aquí el intercambio abre la potencialidad de la variación. De una posición donde el control social era sostenido unilateralmente, adquiere ahora una connotación colectiva, de circulación del poder institucional. Se trata de prácticas de intercambio intersubjetivo más horizontales y menos expulsivas.

Esta posición empero revela escasa influencia quedando relegada a microespacios-comedores barriales, centros de salud, iglesias, etc. - sin relevancia en la agenda política. Para los decisores políticos se trata de experiencias amenazadoras y por eso aplican diferentes técnicas de control: desinterés, separación, lentitud en la provisión de insumos, aplicación de sanciones, etc.

Se trata de enclaves alejados de los lugares céntricos donde se concentra el poder. En estos espacios pueden coyunturalmente desplegarse acciones con participación de los beneficiarios en la gestión. Sólo excepcionalmente cuando los programas cuentan con aval político oficial se derraman a todo el espacio territorial de implantación.

Las manifestaciones subalternas destacan que es posible abordar el problema de la pobreza mediante una posición alternativa a la predominante: “*habilitamos la escucha*”; “*hay otro que nos necesita al cual interpelamos*”; “*te tocan, te hablan, no te gritan ni te maltratan*”.

Esta posición enfrenta el drama de la pobreza con herramientas de otro nivel de complejidad cuyo desafío es incluir la identidad de los beneficiarios. Es esperable otra efectividad en la concreción de los programas por cuanto decimos que en esta posición hay un espacio para la contención, en la expresión del deseo y en el respeto por las particularidades culturales. Metafóricamente se trata de intervenciones que trascienden el *ser objeto* para devenir en el *ser humano* de operadores y beneficiarios.

Otras conclusiones relevantes permiten adelantar:

1. No hay un “*corpus*” homogéneo ni racional ni imaginario. Aun cuando hemos distinguido entre posiciones predominantes y subalternas al interior de cada estrato cada conjunto social guarda cierta autonomía en sus prácticas materiales y representaciones singulares sobre reglas materiales o simbólicas.

2. Cuando se sugiere una reflexión subjetiva aplicada al Orden Institucional surgen presunciones sobre la situación de desamparo generalizado en el cual se encuentran los sujetos : agentes del sistema formal y fundamentalmente los beneficiarios . Esto confiere un indicador de debilidad a la hora de evaluar cualitativamente la eficacia de los programas

3. Consagrar el desarrollo de los programas sólo a la racionalidad hegemónica impide develar la trama que justamente los condiciona. Detrás de una pretendida objetividad y neutralidad que invoca el paradigma “*inmunológico*” como imperativo protector de la comunidad se esconden múltiples significaciones colectivas que enfrentan a la racionalidad única que ocupa el espacio de la hegemonía.

4. Para la racionalidad predominante son suficientes los cambios en las reglas formales como criterios de eficacia y eficiencia: desarrollo normativo, cumplimiento de metas formales, aprendizaje de nuevos patrones conductuales.

5. Al descartar sus propias apreciaciones, los programas constituyen una fuente de compensación del estado de pobreza de los beneficiarios. Esta lógica no produce más que frustración y negatividad. Atrae malestares y violencia; obliga guardar esperanzas colocados en ilusorios recomenzos.

6. El Orden Institucional coloca el énfasis en la apropiación sectorial, individual, discurso

a- crítico y una forma piramidal de transmisión del saber. La apropiación colectiva resulta más una cuestión ideal que real dado que constituye un atributo exclusivo del sector en el cual se implementa el proyecto. En relación a los beneficiarios el modelo de transmisión predominante del saber es expulsivo, desconoce necesidades sentidas y un rol activo de la comunidad en la gestión de los programas.

7. La construcción de conciencia crítica favorecería una lógica abierta e integral, problematizadora del orden instituido, que vincule teoría con práctica y viceversa. Aplicada al Orden Institucional brindaría el marco para la construcción de un modelo epistemológico interdisciplinario, alojante de saberes y prácticas científicas y populares y transmisión horizontal. De lograrse se consolidarían algunos programas y se inscribirían favorablemente cambios en los procedimientos institucionales.

8. La relevancia de la metodología cualitativa aporta a la lógica de la gestión pública los siguientes aspectos más destacados:

- o enmarcar la trama discursiva de los sujetos según sus prácticas ante los programas
- o identificar posicionamientos hegemónicos y subalternos.
- o generalizar el marco de la subjetividad en torno a racionalidades predominantes y subalternas.

Para consolidar estos descubrimientos se deberían ampliar las investigaciones mediante metodologías combinadas cualicuantitativas.

## **Bibliografía**

- Almeida-Filho, N (1992) : "*Epidemiología sin números*", Washington, OPS
- Baumann, Z (2004): "Los elusivos fundamentos" en *Etica Posmoderna*, Buenos Aires
- Besse J (2000): "Tres conceptos para los dilemas de Jano. El semblante, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas mediante estrategias cualitativas" en Escolar C: (comp): *Topografías de la Investigación, Métodos, Espacios y Prácticas Profesionales*, Cap V, EUDEBA, Buenos Aires
- Bourdieu, P, (1993): "*Cosas Dichas*", Gedisa, Barcelona,
- Bullrich, P (1998): "*Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires*, Honorable Senado de la Nación, Banco de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Castoriadis, C, (1983): "*La institución imaginaria de la sociedad*", Tusquets, Barcelona
- Certeau, (1996): "*La Invención de lo cotidiano 1 Artes de Hacer, El Oficio de la Historia*", Universidad Iberoamericana, Departamento de Historia, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Universidad Iberoamericana, México
- Clavreul, J, (1983): "*El Orden Médico*", Argot, Barcelona, 1983
- Corin E et al (1992): « *La Place de la Culture dans la psychiatrie africaine d'aujourd'hui. Parametres pour un cadre de reference, Psychopathologie africaine* » Montreal, XXIV, 2
- Corin, E et al (1990): « *Comprende pour soigner autrement. Reperes pour regionaliser les services de santé mentale* » . Montreal: Presses de la Université de Montreal
- Cunill Grau, N (1999): "La reinención de los servicios sociales en América Latina, Algunas lecciones de la experiencia" en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, Febrero, Nro 13, pp 53-98
- Deleuze, G (2004): "*Spinoza: Filosofía Practica*", Fabula Tusquets, Buenos Aires

- Esposito, R, (2003): *Communitas, Origen y destino de la comunidad*. Amorrortu, Buenos Aires
- Fernández AM, (1993) : "Introducción" en Fernandez AM: *Las Mujeres en la Imaginación colectiva, Una historia de discriminación y resistencias*, Paidós, Buenos Aires.
- Francois, CH, (1992): "*Diccionario de la Teoría General de los Sistemas*". GESI, Buenos Aires, 1992
- Frankel,D(1993): "*INECOM (International Network for Cultural Epidemiology and Community Mental Health)*", WHO, Montreal
- Fränkel D (1996): "Etnoepidemiología en Salud Mental: El despertar de un paradigma", en Canetti A et al: *Evaluación de los Impactos de unas praxis interdisciplinaria a nivel poblacional*, Oficina del Libro ASM, Montevideo
- Fränkel, D, (2000): "*Entre políticas públicas y programas sociales: ¿un olvido histórico: la subjetividad negada?*" Colección Documentos, publicación electrónica del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Ed 152 del boletín institucional GOVERNANCE
- Fränkel, D, (2001): "*Efectos de la transferencia y apropiación en la gestión de programas materno-infantiles: un estudio comparativo aplicado al sector salud*", SIEMPRO, Buenos Aires
- Fränkel, D (2003): "*Apoyo a la ejecución de políticas sanitarias y de desarrollo integral de la madre y el niño*" (PNUD- Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Partido de la Costa, La Plata.
- Fränkel, D, (2004): "*Entre hegemonías y subalternidades: disputas y contradicciones en torno a la construcción de ciudadanía*" Trabajo publicado en: Cátedra Abierta de Cuidado Familiar y Mejoramiento de las Condiciones de Educabilidad, Primer Encuentro Universitario, Comisión de Investigaciones Científicas- Ministerio de Desarrollo Humano, Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Set-Oct : 193-194
- Gershanik,A, (1993): "Salud de los Niños y Empobrecimiento": Su Atención en Minujin, A et al : *Cuesta Abajo*, UNICEF, LOSADA, Buenos Aires, pag 143-171
- Heller,A, (1991): "*Historia y Futuro, Sobrevivirá la modernidad?*" Península/Ideas, Barcelona
- Rovere,M, (1993): "*Planificación Estratégica de Recursos Humanos en Salud*", Serie de Desarrollo de Recursos Humanos Nro 96, Organización Panamericana de la Salud, Washington
- Isuani, A, (1999): "Anomia social y anemia estatal. Sobre integración social en la Argentina" en Filmus D , (comp), *Los Noventa. Política, Sociedad y Cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, Flacso-Eudeba, Buenos Aires, pp 25-51
- Laclau,E;Mouffe,CH, (2004): "Más allá de la positividad de lo social: Antagonismo y Hegemonía " en *Hegemonía y Estrategia Socialista, Hacia una radicalización de la democracia*, FCE, Buenos Aires, 177-.189
- Masía Clavel, et al (1998): "*Lecturas de Paul Ricoeur*", Universidad Pontificia de Comillas, Madrid
- Ministerio de Salud, (1995): "*Plan Quinquenal de Salud 1995-2000*", Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, La Plata,
- Ministerio de Salud, (2003): "*Marco estratégico para la Modernización del Ministerio de Salud, de la Provincia de Buenos Aires*", La Plata, Cap 2
- Minujin,A;Kessler,G, (1995): "Empobrecimiento y Salud" en *La Nueva Pobreza en la Argentina*, Temas de Hoy, Ensayo, Buenos Aires, pag 131-174
- Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, (2003): "*Decreto Provincial*", Artículo 3, La Plata, Octubre

Programa Vida, (2000): “*Red de Solidaridad Social en Planes y Objetivos del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano*”, Cuarto Encuentro de Gerenciamiento Social, Consorcio de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense, 1995 y de Plan VIDA, Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, Período 1994-1999, La Plata

Samaja, J, (2000): “*Semiótica y Dialéctica*”, JVC Episteme, Buenos Aires

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, (1993-1998): “*El Programa Social Agropecuario. 5 Años de Política Social con Pequeños Productores Minifundistas*” Buenos Aires

Sozzo, M: (2002) “Usos de la Violencia y Construcción de la Actividad Policial en la Argentina”, en Gayol, S. Y Kessler, G., *Violencias, Delitos y Justicias*, Buenos Aires, Manantial, UNGS: 237.

Thompson, D, (1999): “*La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Madrid, Gedisa.

Varela, C, (2005): “Los pasos de Ulloa” en Taber, B; Altschul, C: *Pensando Ulloa* (comp), Ed Del Zorzal, Buenos Aires

### **Reseña biográfica**

Licenciado en Sociología, 1975, y Magister en Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés, 2004

**Docente** : Organización y Gestión de Servicios de Salud, Salud Pública y Taller Integrador de Prácticas e Investigación en Salud Comunitaria, Carrera de Licenciatura en Enfermería, Departamento de Salud Comunitaria, Universidad Nacional de Lanus, 2005

**Representante ante el CLAD de la Cátedra Abierta de Cuidado Familiar y Mejoramiento de las Condiciones de Educabilidad:** Comisión de Investigaciones Científicas Provincia de Buenos Aires, 2004-2004

**Asesor y Analista Institucional Equipo Técnico de Asistencia Técnica y Capacitación:** Dirección de Medicina Asistencial- Dirección Provincial de Hospitales, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires

**Asesor del Programa de desinstitucionalización psiquiátrica:** Dirección de Salud Mental, Hospital Cabred, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires

### **Ultimos trabajos publicados 2003 y 2004**

- ◆ Frankel D: “ La Planificación como herramienta de gestión” en Subsecretaría de Atención de las Adicciones: “ Grupos Focales: Actualizaciones en Toxicodependencia”, Ministerio de Salud del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Cap 4, La Plata 2004, pag 131-148
- ◆ Frankel D: “ Entre hegemonías y subalternidades: disputas y contradicciones en torno a la construcción de ciudadanía” Trabajo publicado en: Cátedra Abierta de Cuidado Familiar y Mejoramiento de las Condiciones de Educabilidad, Primer Encuentro Universitario, Comisión de Investigaciones Científicas-Ministerio de Desarrollo Humano, Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Set-Oct 2004: 193-194
- ◆ Frankel D: “Entre Políticas Públicas y Programas Sociales: ¿un olvido histórico: la subjetividad negada?” , Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Revista Instituto Internacional de Gobernabilidad, Colección Documentos, Tema: Instituciones y Desarrollo, 152, Catalunya, Junio 2003
- ◆ Frankel D: “Una mirada institucional de las practicas de gestión y atención de la

salud", en Cuadernos Medico Sociales, Rosario, 82, 2002

Dirección: Rivera Indarte 1197 - 1406 Cap.Fed- República Argentina

Teléfono: (5411) 4632-2112

Correo Electrónico: [dfrankel2001@hotmail.com](mailto:dfrankel2001@hotmail.com); [dfrankel200@yahoo.com.ar](mailto:dfrankel200@yahoo.com.ar)

---