



REVISTA DEL ÁREA DE CIENCIAS SOCIALES DEL CIFYH

ISSN 2618-4281 / Nº 15 - Año 2024 / revistas.unc.edu.ar/index.php/etcetera/

ACADEMICUS

Apuntes generales para pensar las políticas sociales en educación y salud: una mirada sobre sus efectos en las sociabilidades

General notes for thinking about social policies in education and health: a look at their effects on sociability

Francisco Fantini

franciscomfantini@gmail.com

Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad
Universidad Nacional de Córdoba
Córdoba – Argentina

Diego Quattrini

diegoquattrini@unvm.edu.ar

Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Villa María
Córdoba – Argentina

CORRECCIÓN LITERARIA

Colectivo Editorial Revista Etcétera

Recibido: 27 de junio de 2024 / Aceptado: 9 de diciembre de 2024



Copyright © 2018 Etcétera. Revista del Área de Ciencias Sociales del CIFYH está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen

No es casualidad que las políticas públicas y sociales hayan intentado solamente mitigar, de diversas formas, los “problemas sociales” sin constituirse directamente como estrategias macro productivas y políticas. En general, cuando se plantea la necesidad de considerar “lo social” como una política, se presenta como una herramienta de implementación secundaria, cuyo objetivo es corregir los efectos negativos de un determinado crecimiento económico a través de la llamada “asistencia social”. Conceptualizar la noción de políticas públicas y sociales implica problematizar el rol, la función y la representación de las respuestas estatales en las sociedades contemporáneas. Implica considerar una reflexión crítica de las definiciones y sus sentidos que subyacen a partir de su elaboración e implementación. Para abordar esta cuestión, el artículo tiene como objetivo caracterizar algunos elementos de las políticas sociales como estructuradoras económicas y de sociabilidades, utilizando decisiones del gobierno de la provincia de Córdoba en los campos de la educación y la salud como ejemplos. Para ello, en primer lugar, se propone construir una definición de política pública y social en relación con el Estado. A continuación, se analizará la especificidad de estas políticas en relación con la “cuestión social” y la reconfiguración de los nuevos problemas sociales. Seguidamente, se presentará un breve análisis de la incidencia de estas políticas en las sociabilidades de la población, para concluir con algunas reflexiones sobre las sociabilidades y el carácter actual de las políticas en educación y salud de la provincia de Córdoba.

Palabras clave

Políticas públicas, políticas sociales, sociabilidades, educación, salud

Abstract

It is no coincidence that public and social policies have primarily sought to mitigate "social problems" in various ways without evolving directly into macro-productive or political strategies. Generally, when the need to consider "the social" as a policy is raised, it is framed as a secondary tool of implementation, aimed at addressing the negative effects of specific economic growth through so-called "social assistance." Conceptualizing the notion of public and social policies requires interrogating the role, function, and representation of state responses in contemporary societies. It calls for a critical reflection on the definitions and meanings that underpin their design and implementation. To address this issue, this text seeks to characterize certain elements of social policies as forces shaping both economic structures and social interactions, using decisions by the government of the province of Córdoba in the fields of education and health as case studies. To this end, the essay first proposes a definition of public and social policy in relation to the State. It then examines the specificity of these policies concerning the "social question" and the reconfiguration of emerging social issues. Finally, it provides a brief analysis of how these policies impact social interactions within the population, concluding with reflections on sociability and the current state of education and health policies in the province of Córdoba.

Keywords

Public policies, social policies, sociabilities, education, health

Apuntes generales para pensar las políticas sociales en educación y salud: una mirada sobre sus efectos en las sociabilidades

FRANCISCO FANTINI

DIEGO QUATTRINI

Introducción

En nuestro vocabulario científico se consideran diversas miradas sobre las políticas públicas. Disciplinas como la ciencia política (Oszlak y O'donnell, 1976; Bardach y Patashnik, 2023), la administración o la economía (Kliksberg y Rivera, 2004; Cabrero Mendoza, 2010), han presentado sus puntos de vista particulares. En casi todas estas perspectivas se acepta que la construcción, fortalecimiento y reproducción del Estado “moderno y contemporáneo” dependen del armado de políticas públicas que lo conviertan en una institución de “resolución de conflictos” y de “integración social”.

En términos generales, esas teorías analíticas se remontan a la consolidación paulatina de un republicanismo “estadocéntrico” como modelo de participación e intervención estatal en la vida general de la población. Muchas discutieron cómo, ante la presencia de la desigualdad persistente que trajo consigo el avance capitalista, se comenzó a proyectar la necesidad de promover y preservar aspectos sociales de salud pública y educación (Polanyi, 2007; Esping-Andersen, 1993). Estos elementos, de alguna manera, garantizarían la reproducción del orden y los lazos sociales cotidianos. De allí que la tradición humanitaria, en disputa con la liberal, destacó y legitimó a las políticas públicas como una práctica occidental con

una ética democrática y de cooperación que protege a los desamparados del sistema económico (Graciarena, 1982). Entonces, no es casualidad que estas políticas, en diferentes grados y bajo determinados procesos históricos, hayan intentado atenuar los “problemas sociales” quedando relativamente al margen de la conformación de estrategias macro productivas y políticas. Por regla general, cuando se plantea la necesidad de “lo social” como política, se presenta como una implementación secundaria de las formas de poder, cuya misión es la corrección de los efectos perjudiciales del crecimiento económico, mediante la así llamada “asistencia social”.

Siguiendo esa línea teórica hegemónica, se podría definir de manera general a las políticas sociales como una parte esencial de las políticas públicas que el Estado acude para amortiguar las vastas desigualdades sociales (De Sena y Cena, 2014). Algunas perspectivas bibliográficas las definen en términos de intervención social orientada a la integración, la compensación y la regulación del conflicto social (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2004). Otros autores profundizan el análisis incorporando en la definición a las demandas sociales entendiéndolas como producto de conquistas y luchas (Oliva, 2015). Estos enfoques se construyen a partir de vincular la dimensión social y política, visibilizando el papel de las políticas como prestadoras de servicios y bienes, convirtiéndose a la par en un mecanismo de legitimación de las formas de producción y reproducción de lo social.

Desde nuestra perspectiva, se plantea complejizar estos argumentos asumiendo que las políticas públicas no pueden ser pensadas simplemente como acciones dirigidas desde el Estado hacia la sociedad (Renoldi, 2016: 29). Más precisamente, ellas son expresiones de relaciones de fuerzas históricas, de fuerzas que producen, a la vez, condiciones de posibilidad de cambio social como formas de mantención del orden social. De allí que conceptualizar las políticas sociales implica problematizar el lugar, la tarea y la representación que ocupan en las sociedades actuales. Para precisar esta inquietud, se plantea como objetivo del artículo caracterizar algunos elementos definatorios de las políticas sociales como estructuradoras económicas y de sociabilidades, tomando como ejemplo decisiones estatales del gobierno de la provincia de Córdoba en torno a la educación y la salud. Con el fin de alcanzar esa meta, primero, se plantea una definición de polí-

tica pública/social en relación con el Estado. En un segundo momento, se aborda la especificidad de las políticas en vinculación con la “cuestión social” y su reconfiguración. Como tercera instancia, se presentará un breve análisis de la incidencia que tienen las políticas en las sociabilidades de la población. Para finalizar, se realizarán breves reflexiones sobre las sociabilidades y la política en educación y salud de la provincia de Córdoba.

Estado, política pública y sus dimensiones

Comencemos con la definición de la palabra “política”, cuyo uso conlleva la existencia de diversas opciones. Según Titmuss (1981), la política se puede utilizar para referirse a principios que gobiernan la actuación dirigida hacia determinados fines. Estos últimos son siempre colectivos y, al serlo, deben ser elaborados bajo criterios que busquen –idealmente– el beneficio general. Por lo tanto, la política se basa en acciones desarrolladas por el conjunto de la sociedad –sus representantes– que tienden hacia el alcance de determinadas metas.

De una manera muy simple, “el aspecto político de las políticas” puede ser considerado como un proceso que se inicia cuando se detecta la existencia de un “problema” que merece atención y conlleva al desarrollo de una serie de acciones para eliminarlo o mitigarlo (Tamayo Saez, 1997). Sin embargo, este proceso tiene una serie de complejidades. Por empezar, cuando se hace referencia a lo “político”, implícitamente se incluye un sentido de nosotros (sociedad, grupo, organización, etc.). De allí que el camino de construir un propósito y una meta se forja gracias a un proceso que no siempre queda claramente de manifiesto: la elaboración de relaciones sociales que dan cuenta de identidades colectivas.

Lo anterior señala un segundo problema: toda política pública, al ser colectiva, se produce como resultado de un conflicto o una disputa de agentes particulares con intereses disímiles, lo que implica la existencia de grados de imposición en la definición de las metas colectivas. No todo objetivo es consensuado. En el caso del diseño de políticas, su formato operacional depende de aquellos valores dominantes que una sociedad establece en función de una distribución desigual de po-

der (Espinosa, 2009). De esta forma, “lo político” construye sentidos y sujetos, al mismo tiempo regulando un imaginario colectivo dominador acerca de un “deber ser” específico.

Una tercera cuestión a tener en cuenta es el desarrollo de lo que se considera una problemática colectiva. Una política pública conlleva un conjunto de acciones, pero también de intereses de múltiples actores que expresan necesidades históricas. Las definiciones sobre la naturaleza de las intervenciones sociales dependen de las formas en que se construyen ciertas nociones simbólicas y la competencia por los bienes materiales socialmente valorados. Entonces, un problema se define y se justifica a partir de la participación de una complejidad de agentes, concepciones y recursos, así como por la una controversia en la definición que hace cada sector sobre cómo debe establecerse el bienestar de la población. Es por ello que la formulación e implementación de una política social es interpretada como el resultado de múltiples disputas sociales (Ramacciotti, 2010). Esto permite entender cómo las consideraciones prioritarias, las normas, las reglamentaciones o los cambios en la dirección de las agendas públicas, responden a relaciones y fuerzas sociales.

En definitiva, el proyecto político colectivo de promoción de metas dependerá de un sistema político-administrativo que se encargue de establecer la organización: el Estado. Se trata de un Estado histórico particular con capacidad de intervención, accionado por el poder de grupos específicos que operan siempre en pugna. Lo “estatal” posee un entramado “denso” configurado por un conjunto de actores políticos que constituyen un terreno de discordia y que convoca a grupos, sectores y organizaciones a aclarar los intereses contradictorios que se reproducen permanentemente (Ramacciotti, 2010). De allí la importancia de observar en profundidad –cultural y política– la manera en que se dirimen los procesos internos dentro de lo que llamamos bloque estatal, ya que eso determinará el tipo de tratamiento de la problemática social (Oszlak y O'Donnell, 1976).

El Estado es la institución que promueve el reconocimiento simbólico de pautas básicas y creencias orientadoras de la vida social, y actúa como un articulador de mecanismos y arreglos básicos para alcanzar procesos de legitimidad (Bourdieu, 2015). El mismo está dotado de poder y autoridad para construir sen-

tidos y relatos oficiales sobre el mundo social, lo que produce reconocimiento (y conocimiento) de una serie de significados particulares que nos constituyen como ciudadanos. A su vez, todo Estado moderno se funda en la idea de igualdad y libertad, al mismo tiempo que se instituye a la par del proceso de acumulación capitalista generado por la subordinación del trabajo sobre el capital. De esta manera, el orden social se conforma no sólo de una distribución de posición y condición de clase social, sino además, por las oportunidades de acceso al consumo y la sustentación de un poder simbólico con efectos reales que genera identidades, reconocimientos y subjetividades.

Entonces, las políticas se transforman en un vehículo necesario para que, en primer lugar, los individuos desarrollen sus capacidades cognitivas, materiales y espirituales para convertirse en fuerza de trabajo y luego, en una segunda instancia, para resolver la reproducción de la vida. Es por ello que las políticas condensan “hegemonía”, es decir, orientan procesos de significación que confluyen en una conformidad general y una unión orgánica entre diferentes grupos sociales. Estos modos diversos de expresión de intereses –monopolizados por el Estado– proyectan una manera “correcta” de elaborar y aceptar problemas sociales, delimitando la responsabilidad en lo que respecta a su resolución (Grassi, 2003). Desempleo, inflación, pobreza y desigualdad, corrupción y violencia social, son algunos de los contenidos que preocupan a los ciudadanos, los cuales tienen resonancia en la discusión mediática y en la justificación de la implementación de política pública actual. De allí que la ejecución de las políticas, desde su formación, colabore con la elaboración de una “legitimidad”, intentando compatibilizar la igualdad formal que promete el Estado republicano con las desigualdades estructurales que proporciona el sistema capitalista.

Para culminar este apartado, resta afirmar que las políticas condensan la posibilidad de nominar, significar y hacer. Son prácticas estatales que performan lo social: tienen la capacidad de producir realidades (De Sena y Cena, 2014). El Estado está atravesado por una gran diversidad de actores y tendencias que luchan por una fracción de poder y por encuadrar problemas sociales con perspectivas teóricas-paradigmáticas. En ese contexto, la instrumentalización de las políticas es parte de la materialización del dominio, siendo éste el resultado de procesos inter-

nos de discusión, de la existencia de grupos que resguardan fines e imposiciones colectivas, y de las formas institucionalizadas de resolución de la “cuestión social” (Oszlak y O'Donnell, 1976).

La especificidad de las políticas sociales

Ahora bien, ¿cuál es la particularidad de la política social dentro del ámbito público? Según la propuesta de Sonia Fleury (1999), es posible enumerar cinco miradas desde las cuales definir el concepto “política social”. De esta forma, denominó “teleológicas” a las nociones que enfatizan la finalidad o el presunto “deber ser” de las políticas sociales; “funcionales” a las que las definen por la función que cumplen para la composición de la sociabilidad; “operacionales” a las aproximaciones que se preocupan por los instrumentos que movilizan; “sectoriales” a las conceptualizaciones que subrayan las acciones en subcampos (como educación, salud, etc.); y “relacionales” a las que inscriben estas políticas en la dinámica de vinculación con el poder de cada sociedad. Esta definición ampliada colabora a observar cómo la política pública/social asegura ciertas correspondencias entre el mundo de lo social y las estructuras de poder. Así, produce relaciones de sustento, convalidando la posibilidad de un mundo de encuentros plagado de desigualdad. De allí que estas acciones deban pensarse en el marco de una sociedad “globalizada”, que se desarrolla bajo el mandato de “la acumulación y la ganancia mercantil”, que produce efectos sociales, simbólicos y materiales.

Ese régimen hace que quienes no se integren como parte, necesiten de la intervención estatal para obtener “protección”. En esta línea, Esping Andersen (1993) definió a las políticas sociales como parte de una serie de instituciones centrales que proyectan un “régimen de bienestar”, el cual se construye en forma conjunta entre el Estado, el mercado y la familia. Este autor plantea que el punto de partida de ese régimen es la “ciudadanía social” que implica la “concesión de derechos sociales”, en tanto una condición legal y práctica similar a los derechos de propiedad. Como explica, la valorización de la universalidad y la igualdad bajo un estado capitalista mercantil supondrá la desmercantilización de los ciudadanos,

interviniendo en las prácticas de consumo y sociabilidad. En este sentido, las políticas disputan por la efectivización de los derechos, justificando su existencia por las inequidades o los conflictos que genera la esfera mercantil (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017).

Las formas de desmercantilización se enfrentan a la concepción meramente liberal de la economía, y sirven como referencia para elaborar marcos conceptuales y abordajes de implementación. Por lo tanto, toda política social produce –de diferentes maneras– una redistribución al reasignar a los desfavorecidos algún poder sobre determinados “bienes”. En otras palabras, convierte la propiedad personal en “comunitaria”, ampliando de esa manera lo común de manera genérica y diversa. La política social, al discutir la idea de posesión personal, produce mecanismos mediante los cuales proyecta situaciones colectivas, construyendo en el mismo acto un rédito asociativo.

A su vez, todo bien producido por la política social se define como aquello que tiene (o puede tener) un valor, un interés, una utilidad y un mérito adquirido simplemente por la condición de haber nacido ciudadano (Vercelli y Thomas, 2008). Así, por bienes se entienden tanto las “entidades materiales” como las “inmateriales/intelectuales”. Los materiales suministran la entrega de capitales que pueden traducirse fácilmente en un beneficio tangible. Sin embargo, no todas las políticas sociales promueven una distribución de bienes concretos y dinero, ya que el bienestar también está elaborado bajo la reasignación de elementos simbólicos. Un ejemplo clásico es la educación, que posee un impacto concreto sobre los diferentes grupos sociales. La política educativa recrea un recurso materializado en títulos objetivados, pero al mismo tiempo distribuye el saber socialmente elaborado y validado como un bien que produce categorías: el conocimiento general, procesual y actitudinal. Otro prototipo de política social que entrama ambos tipos de componentes son las medidas pensadas para la promoción del manejo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Promover las TIC implica una gestión sobre los bienes materiales –una decisión sobre los recursos naturales y la protección y uso del medio ambiente–, así como una transformación en las formas de producir y regular el conocimiento.

Asimismo, la política puede estar dirigida al ámbito de la redistribución, es-

tableciendo con su presencia una discusión sobre el origen de las “desigualdades” y las jerarquías sociales, o así también al campo de representación discursiva sobre la definición de lo justo y lo injusto (Tilly, 2000; Bourdieu, 1999). Los ejemplos abundan en la historia. Hay clases sociales que de manera legítima pagan menos impuestos si esa carga impositiva se las mira de manera proporcional en relación a los ingresos. En contraposición, hay grupos sociales que han logrado transmutar el reparto de determinados bienes materiales y simbólicos, cuestionando la existencia de sistemas de poder desigual, como es el caso de los movimientos feministas en su lucha contra el patriarcado (Jelin, 1996).

En otras situaciones, se convalida una idea de bienestar comunitario, promoviendo y declarando derechos. Un ejemplo es la existencia de un sistema sanitario, alimentario y educativo que se revalida a partir de cuerpos de leyes con el objetivo de respaldar un tipo de organización social. Esto se traduce en una legislación que garantiza diversos bienes valorados como colectivos y obligatorios, siendo el Estado el encargado de promoverlos y resignificarlos permanentemente. Sin embargo, esto no implica que la legislación de un derecho tenga una inmediata aplicación y un correlato directo en el mejoramiento real en la vida de las personas (Ramacciotti, 2010). En este sentido, la expansión y condensación de la capacidad política, junto con los avances y retrocesos de las desigualdades socioeconómicas, traen como resultado conflictos permanentes que dan lugar al montaje de un aparato estatal jurídico específico. De allí que el edificio del derecho se constituye a partir del encuentro de poder entre el dictamen legal (que produce una norma obligatoria gubernamental), las costumbres (que produce acciones correctas) y la moralidad (que genera valores compartidos). Es por ello que la efectivización de un derecho social depende de la fuerza necesaria para procesarlo e implementarlo, así como de la práctica de reconocimiento institucionalizada, teniendo en cuenta siempre estas tres dimensiones.

En cierto modo, lo que se desprende aquí es una idea de derecho en tanto resultado de conquistas políticas. Sobre este punto, Karina Inés Ramacciotti (2010) afirma que estos logros colectivos poseen su propio recorrido histórico local y se diferencian con las formas de implementarlos que tuvo la sociedad occidental europea. En el norte global, el relato histórico muestra que la población alcanzó un

estatus de ciudadano relativamente prominente en lo que respecta a sus derechos civiles, económicos y sociales. En el caso latinoamericano, por su parte, los esquemas de conquistas se generaron de una forma más paulatina en el tiempo y, de ninguna manera, implicaron agenciar aquí una propiedad inmutable. Más bien, algunos derechos se fueron metamorfoseando, perdiendo y ganando cualidades en la contienda pública (Jelin, 1996).

Esto explica por qué en los últimos cuarenta años se han modificado los términos valorativos del derecho. La propuesta conservadora liberal construyó un pensamiento hegemónico de la provisión de bienestar que transfiguró las percepciones sobre el deber ser de la seguridad social, la protección laboral y el financiamiento público de salud y educación, entre otros aspectos (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017). Hoy, por ejemplo, un criterio de acceso a los beneficios de la política social es la atribución de la “carencia”. Bajo un cambio epocal, las políticas universales se transfiguran en focalizadas. Esto implica una nueva concepción sobre la obligación estatal. La misma se implementa para los grupos extremadamente pobres, ya que ellos necesitan y merecen recibir “ayuda” por su situación pauperizada. Lo que aparece es un esquema de accesibilidad de la protección redefinido por una nueva meritocracia individual y por la necesidad imperiosa de conseguir el recurso o servicio útil para la sobrevivencia. Se alza con un bien público/social sólo porque se “demuestra” que se lo precisa y no por asumir la condición identitaria de ciudadanía. Mientras, gradualmente se avanza en la creación de procedimientos “sofisticados” de identificación de “poblaciones-objetivas-empobrecidas” (De Sena y Cena, 2014).

Comenzaron a aparecer, paulatinamente desde la década de los noventas, políticas sociales destinadas a disipar pérdidas de bienestar, “suturando heridas sociales” y “compensando” las secuelas sistémicas perturbadoras. En esta línea, lo urgente se volvió una problemática, re-conceptualizando los términos de la “pobreza o de la cuestión social” (Grassi, 2003), definida esta última ahora como un conjunto de “limitaciones” en el acceso a bienes y servicios y en la integración socio-cultural. La respuesta no fue una intervención sobre la estructura económica, sino más bien un intento de atenuar los efectos sobre las particularidades grupales. De allí que la atención sobre la educación y salud estuvo relacionada con su atribu-

ción de garantizarla como reproducción de la vida (acceso a bienes y servicios mínimos) y, en un segundo término, a promover capacidades en potencia deseables a los puestos de trabajo supuestamente disponibles (De Sena, 2016). De esta manera, el problema social se resuelve fomentando la competitividad en la esfera de la producción, y generando recursos materiales intermitentes para mantener niveles básicos de subsistencia.

Las políticas sociales hacen sociedad: su incidencia en las sociabilidades

Las elaboraciones de políticas sociales concretas configuran nuevas formas de sociabilidad, entendiéndola como los modos que utilizan los agentes para interactuar, vivir y convivir (Scribano, 2010). Es por ello que De Sena y Cena (2014) señalan que “las políticas sociales hacen sociedad”, ya que generan intervenciones sociales no neutrales que producen efectos materiales y simbólicos en la población. Configuran y moldean las condiciones de vida interviniendo con cierta intensidad regulatoria, y con intenciones de integración subjetiva, social y material.

Consideramos novedoso el aporte de De Sena (2016), quien propone una visión de las políticas públicas como mecanismos que estructuran y refuerzan “formas legítimas/sociales de ser, hacer y sentir”. Es decir, son determinantes para la regulación de los cuerpos y los estados de sensibilidad. En ejemplos concretos, las políticas intervienen en aspectos primordiales como la percepción del estado de salud, las relaciones con las infancias, o la elaboración social de lo que consideramos conocimiento. Al poseer una capacidad de constituir una “imagen del mundo”, las políticas traen aparejadas visiones “críticas” o de “aceptación” de situaciones personales y sociales. Asimismo, esta perspectiva conceptual le atribuye importancia al cuerpo y las emociones como constituyentes de las formas de estructuración del orden social (De Sena y Scribano, 2013). Precisamente, conocemos el mundo a través de nuestro cuerpo –en tanto sustrato de movimiento y acción–, de lo que sentimos y de las impresiones sobre objetos, fenómenos, procesos y sujetos cercanos. Desde allí se van conformando percepciones que operan sobre los juicios “adecuados” y elaborando una idea “correcta” de lo que son pro-

blemáticas sociales en general. Cualquier participación en la política social estructura percepciones y configura vivencias (De Sena y Scribano, 2013). El sanarse, educarse y alimentarse es el resultado del “experienciar” una política social, la cual conlleva diversas imágenes representativas y hegemónicas sobre el bienestar biológico y emocional colectivo.

En ese sentido, esta perspectiva advierte que las políticas reproducen pautas generales y modelos de pensamiento que clasifican cognitiva, moral y emocionalmente a las personas. Las mismas incorporan –y, a su vez, están incorporadas en– sistemas de clasificación que ellas mismas crean (Shore, 2010). Es por ello que los modos de intervención sobre los problemas específicos y los procesos de regulación normalizan las reglas de sentir (Hochschild, 1983) y las visiones del mundo (Bourdieu, 2015). Es decir, proyectan un trabajo emocional que requiere manejar sensibilidades y utilizarlas para moverse en el campo de la política pública. Cada medida social propone (e impone) “maneras sociales de conducirse en el mundo” como una configuración plagada de clasificaciones y categorías sociales. Por lo tanto, en cada implementación de un programa social se pueden encontrar modelos y estereotipos asociados a formas de sensibilidades que se presentan como normativas. Allí aparece una idea específica de ser “hombre”, “mujer”, “madre”, “beneficiaria”, “cuidadora”, “infante”, “trabajadora”, “médico”, “paciente”, “educadora”, “estudiante”, etc.

Por ello, en el tratamiento y regulación de la “cuestión social y la pobreza” que producen las políticas públicas sociales se “devela” el proceso de creación de subjetividades que configuran estructuras de sensibilidades. La vergüenza o el miedo de cobrar un “plan social” se conforma de acuerdo a las imágenes-mundo acerca de lo que es ser un beneficiario y de la sensación de asumir el derecho como tal. Lo que se logra es provocar, reprimir o anular ciertos estereotipos de sociedad, de sujeto, de mujer, de trabajo, de familia, de emociones, etc., configurando vivencias intervenidas (De Sena, 2016). Las emociones resultan permeadas por cada política social, las cuales se constituyen como el sitio predilecto de creación y recreación de sensibilidades. De allí surge la importancia de discutir tanto las consecuencias materiales de la redistribución política, como los efectos simbólicos y de hegemonía que poseen.

Pensando estos argumentos en torno a la educación y la salud

Para ilustrar las ideas argumentadas, daremos cuenta de algunas características que asume la política pública de la provincia de Córdoba en materia de educación y salud. Si se observa el campo educativo local, el Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba recientemente lanzó una convocatoria de “proyectos escolares de innovación educativa”.¹ Esta política pública/social posee, al menos, dos objetivos principales: el primero, potenciar el desarrollo de las capacidades fundamentales y, en segundo lugar, fomentar procesos disruptivos mediante el uso innovador de las tecnologías en el ámbito escolar.

La propuesta busca proyectar formas de enseñanza que enriquezcan la transformación de los procesos curriculares en los distintos niveles y modalidades del sistema educativo provincial. Se propone la búsqueda de producciones propias y creaciones auténticas vinculadas tanto a las instituciones participantes como a las habilidades fundamentales. Estas competencias demandadas se establecen considerando los lineamientos generales propuestos por el gobierno provincial, entre los que se destacan: consolidar trayectorias completas, con especial atención a las poblaciones escolares en situación de “riesgo pedagógico”, a fin de garantizar la educación obligatoria (frente a los problemas de deserción escolar); y fortalecer los procesos de actualización y renovación de las propuestas educativas, priorizando las alfabetizaciones múltiples en lengua, matemática, ciencias y tecnologías digitales (Gobierno de Córdoba, 2024). Con esta iniciativa, desde la perspectiva del gobierno de Córdoba, se invita a técnicos y responsables de las políticas educativas a proponer proyectos vinculados a las siguientes áreas: 1. Mejora de aprendizaje en lengua, matemáticas y ciencia; 2. Promover la cultura digital, programación y robótica; 3. Educación para el desarrollo sostenible (educación sexual, convivencia o ambiente,); 4. Intensificación de la lengua extranjera; 5. Formación profesional, capacitación laboral y promoción de proyectos solidarios.

Lo que se aclara en la letra del programa es que cada diseño que se presente debe tener en consideración una propuesta de reasignación de bienes y recursos

1 Para mayor información sobre la convocatoria, véase: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/la-provincia-abrio-la-convocatoria-de-proyectos-de-innovacion-educativa/>

para los desfavorecidos. En este caso, en la inducción de “capacidades prioritarias” que permitan a las personas –en un sentido amplio– desempeñarse de manera exitosa y progresar en el mundo laboral y social. A su vez, estas habilidades son entendidas como un elemento potencial, que involucra componentes tanto cognitivos como socioafectivos de los estudiantes. Asimismo, garantizan una formación integral para incorporar y producir nuevos conocimientos permanentes, y adquirir una habilidad instrumental para el mercado de trabajo a ser usada en variadas situaciones contextuales. Entre las competencias que se destacan, se mencionan algunas básicas como la oralidad, lectura y escritura; la resolución de problemas; el pensamiento crítico y creativo; el trabajo en equipo; el monitoreo del propio aprendizaje; el compromiso y la responsabilidad; y, por supuesto, el dominio de las tecnologías.

Lo relevante aquí es que, detrás de los propósitos explícitos, existe una política pública decidida sólo por algunos agentes. El resultado es una concepción desde una perspectiva de política educativa con modelos implícitos, sentidos y significados generales que confluyen con los particulares (en este ejemplo, se observa como demanda de procesar las ideas de “aprendizajes prioritarios” o de “dificultades pedagógicas”). Para la política actual, alcanzar este tipo de instrucción y de conocimientos significa tanto reafirmar y reinventar un posicionamiento, como asignar una definición normativa de bienestar.

En contraposición a la justificación de las políticas públicas clásicas, no se la edifica desde la búsqueda de la distribución de la desigualdad social. Ya no se persigue el objetivo de dotar de oportunidades a los ciudadanos utilizando fundamentalmente los mecanismos del campo educativo. Más bien, se trata de producir otras simbologías, procurando formar sujetos competidores para capitalizar su vida individual. Esto proyecta una manera tácita de entender la problemática social en su conjunto, exhibiendo implícitamente determinadas convicciones de verdad, como por ejemplo asumir la máxima de que “todos podemos adquirir de igual forma competencias esenciales para movernos en el mercado de trabajo” (a pesar de nuestra condición y posición social diferencial).

A su vez, esto delimita el tipo de compromiso social por parte de los administradores y gestores estatales. En los argumentos del programa se refleja que el

problema educativo no se relaciona con una distribución diferencial de los recursos, sino con la acumulación de capacidades para sortear las carencias desde lo individual. No se discute el cuadro de accesibilidad a los conocimientos, tan sólo se apela a fomentar recursos valorados mercantilmente (como son el manejo de las TIC), respondiendo a un esquema de meritocracia y auto-responsabilización. El bien educativo en disputa aquí es la “potencialidad” de convertirse en un ciudadano innovador y creativo. El tema es que esta es una cualidad destinada a unos pocos. Asimismo, quienes lo consigan, lo harán no sólo por sus recursos cognitivos, sino por un aprendizaje competitivo diferencial que incluye, entre otras cuestiones, el manejo de las reglas emocionales (como, por ejemplo, aprender a trabajar en equipo, a autocontrolarse, a ser responsable, entre otras habilidades consideradas fundamentales). De esta manera, la política pública, como otros nodos de sociabilidad, implanta maneras concretas de sentir y de pensar en su recorrido por procurar el bienestar.

Centrémonos ahora en una de las problemáticas sanitarias más acuciantes de la actualidad: el dengue en el verano 2023-2024. Esta enfermedad es de origen vectorial, transmitida por el mosquito *Aedes aegypti*, infectado con alguno de los cuatro serotipos del virus. Para evitar la transmisión, el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba propone las siguientes recomendaciones: ante la presencia de síntomas es fundamental no automedicarse; eliminar, tapar o poner boca abajo cualquier objeto que pueda acumular agua, como baldes, latas o neumáticos; cambiar diariamente el agua de floreros y bebederos; usar repelentes, tabletas y otros métodos en el hogar; entre otros consejos.²

Puede considerarse que ese tipo de políticas sanitarias abrevan en lo que Menéndez (2020a) denomina como *modelo médico hegemónico*. Este paradigma, con el accionar de lógicas científicas y estatales, se fue consolidando como la forma legítima de atención de los padecimientos, postergando otras prácticas de cuidado. Entre sus principales características, el modelo tiene un determinismo biológico como factor que garantiza su cientificidad, la diferenciación y jerarquización respecto de otros factores explicativos; la ahistoricidad, que logra ocultar la

2 Para mayor información, véase: <https://www.cba.gov.ar/prevencion-dengue/> Última consulta, octubre 2024.

importancia de los procesos no biológicos; la asociabilidad y el individualismo; la práctica curativa basada en la eliminación del síntoma; la asimetría en la relación médico-paciente; la relación de subordinación social y técnica del paciente, además de la concepción del mismo como ignorante o portador de un saber equivocado; y, lo que es más relevante, la auto-responsabilización de la enfermedad. Sin lugar a duda, este tipo de premisas conlleva sensibilidades particulares, en tanto el individuo aparece aquí como el único gestor de un porvenir saludable.

Se mencionó con anterioridad que "las políticas públicas construyen sociedad". Esto es especialmente evidente en el caso del dengue. Al sugerir desde las políticas de salud provinciales que la responsabilidad principal recae en el individuo, se insinúa además que el éxito o fracaso de las acciones contra la enfermedad depende de conductas aisladas. La complejidad del problema se reduce a lo que le sucede al individuo en su hogar con la picadura del mosquito. Parece que todo se soluciona con fumigación, eliminación de objetos que acumulan agua y control de larvas alrededor de las casas. Esta perspectiva ignora el hecho de que las posibilidades de cuidado están distribuidas de manera desigual. En realidad, el riesgo de picadura está necesariamente vinculado a factores más estructurales, como la calidad de vida urbana, la pérdida de biodiversidad, la erosión de los suelos y el calentamiento global, entre otros.

Afortunadamente, existen otros enfoques sobre el proceso de salud-enfermedad-atención que permiten una visión más compleja. Al observar con la lente de la determinación social de la salud, se puede asumir que las enfermedades son muchas veces "espías de las contradicciones de una sociedad" (Menéndez, 2020b; Breilh, 2013). Las diversas desigualdades sociales condicionan los modos de vivir y enfermar, influenciados por las dimensiones ecológicas o la calidad ambiental que cada grupo social disfruta (o no).

Palabras finales

El presente trabajo desarrolló una mirada crítica sobre las políticas sociales y su impronta en la construcción de realidades. En una primera aproximación, se las

puede considerar como más que una serie de medidas que tienden hacia la asistencia social. Sin duda se constituyen bajo una correlación del modelo de acumulación vigente y con objetivos ligados a la mitificación de sus efectos perjudiciales. A su vez, sus resultados materiales responden a una síntesis de controversias políticas que reflejan visiones y divisiones del mundo determinadas. Estas políticas dependen de la composición particular del Estado y de su capacidad de intervención, dado que ellas condensan un proceso hegemónico complejo. Sus postulados producen una “definición colectiva” sobre determinados problemas sociales y formas resolutivas institucionales.

Las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo y formas de actuar en el mismo. Son un instrumento útil para comprender los motivos de las intervenciones y sensibilidades. Cada política al enfrentar un asunto social específico interviene en la elaboración de un tipo de sociabilidad. De allí que nominan y resignifican categorías sociales que marcan modos de seleccionar y atender la cuestión comunitaria. Es decir, sus medidas concretas intervienen además en la construcción de los procesos simbólicos: “hacen sociedad”, estructuran cuerpos y proyectan imaginarios, reglas sociales y disposiciones útiles para enfrentar las situaciones sociales de desigualdad.

Esto puede observarse en el campo de la salud y en la educación. Las políticas que allí se desarrollan son parte de conflictos visibles e invisibles que dan cuenta del accionar de intereses de grupos sociales disímiles. En los casos observados se impone una definición de metas colectivas que delimita responsabilidades y urgencias, como lo muestra la problemática del dengue o del problema del “riesgo pedagógico”. A la colocación en el escenario público de estas políticas le subyacen definiciones de igualdad, de cuidado, de conocimiento, de trabajo, de sistema educativo y de salud. Cada política posee una ideología concreta, con modelos de pensamiento –algunos inclusive amparados desde lo científico– que clasifican, diferencian y jerarquizan a sus participantes.

Estas miradas transforman los mecanismos de sociabilidad persistentes. Hay un nuevo beneficiario de políticas sociales que se mueve bajo otro sistema de oportunidades. Es el responsable de su situación –gestor de su destino–, mientras que queda definido por su carencia (sus escasos recursos) y su ignorancia momen-

tánea. No tiene a priori cuidado en su salud o no alcanzó un aprendizaje mínimo. Estos son los pobres del siglo XXI, los que deberán ser asistidos por el Estado hasta que el “crecimiento económico” genere las soluciones orgánicas. Sin embargo, el problema es que el “mientras tanto” es permanente, quedando establecido un nuevo esquema de meritocracia: seguir creyendo en la potencialidad y creatividad aún cuando las condiciones de existencia muestren el grado excesivo de desigualdad social. En consecuencia, la cualidad individual (simbólica y material) es la nueva apuesta de la política social, alejándose en la colaboración de la construcción de relaciones asociativas. Lo que hace inevitable que este nuevo beneficiario asuma nuevas sensibilidades y formas de razonar.

Bibliografía

Andrenacci, L.; Falappa F. y Lvovich D. (2004). Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico (1943-1955). En: J. Bertranou et al (comp), *El país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en Argentina* (pp. 83-116). Buenos Aires: Prometeo.

Bardach, E. y Patashnik, E. M. (2023). *A practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problem solving*. Washington: CQ Press.

Bourdieu, P. (1999 [1993]). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, P. (2015 [2012]). *Sobre el Estado. Cursos en el College France 1989-1992*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Breilh, J. (2013). La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva). *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 31. Medellín: Universidad de Antioquia. <https://doi.org/10.17533/udea.rfnsp.16637>

Cabrero Mendoza, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, vol. 47, pp. 165-186. Madrid: Universidad Complutense. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010330165A>

De Sena, A. (2016). Políticas sociales, emociones y cuerpos. *RBSE. Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, vol. 15, núm. 44, pp. 173-185. Paraíba: Universidade Federal da Paraíba. <https://www.cchla.ufpb.br/rbse/DeSenaDos.pdf>

De Sena, A. y Cena R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En: A. de Sena (edit.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido a emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 25-52). Buenos Aires: ESEditora y Universitas.

De Sena, A. y Scribano A. (2013). Violencia(s) en contexto(s) de pobreza. Formas, voces y naturalizaciones. *Revista de Sociología*, núm. 23, pp. 231-255. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Esping-Andersen, G. (1993 [1990]). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.

Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 5, núm. 10, pp. 71-109. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México. <https://doi.org/10.29092/uacm.v5i10.169>

Fleury, S. (1999). *Políticas sociales y ciudadanía* [curso "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales"]. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Gobierno de Córdoba (2024, 5 de febrero). La provincia abrió la convocatoria de proyectos de innovación educativa. *Noticias del Gobierno de Córdoba*. Córdoba, Argentina. <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/la-provincia-abrio-la-convocatoria-de-proyectos-de-innovacion-educativa/>

Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Graciarena, J. (1982). Políticas sociales y de desarrollo: alternativas para su integración. *Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe durante la Década de los Ochenta*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hochschild, A. R. (1983). *The managed heart. The commercialization of human feeling*. Berkeley: University of California Press.

Jelin, E. (1996). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Kliksberg, B., y Rivera, M. (2004). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Menéndez, E. L. (2020a). *Morir de alcohol. Saber y hegemonía médica*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.

Menéndez, E. L. (2020b). Modelo médico hegemónico: tendencias posibles y tendencias más o menos imaginarias. *Salud Colectiva*, vol. 16, pp. 1-25. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús. <https://doi.org/10.18294/sc.2020.2615>

Oliva, A. (2015). *Trabajo social y lucha de clases. Análisis histórico de las modalidades de intervención en Argentina*. La Plata: Dynamis.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Polanyi, K. (2007). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Quipu Editorial.

Ramacciotti, K. I. (2010) Estado, instituciones y actores. Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, vol. 3, núm. 3, pp. 193-204. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata. <https://estudiosmaritimossociales.org/ojs/index.php/rem/article/view/261>

Renoldi, B. (2016). Mundos en emergencia. Conversaciones entre antropología y políticas públicas. *Estudios en Antropología Social*, vol. 1, núm. 1, pp. 25-32. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/43915>

Scribano, A. (2010). Primero hay que saber sufrir...!!! Hacia una sociología de la “espera” como mecanismo de soportabilidad social. En: A. Scribano y P. Lisdero (comp.), *Sensibilidades en juego: miradas múltiples desde los estudios sociales de los cuerpos y las emociones* (pp. 169-192). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda*, núm. 10, pp. 21- 49. Bogotá: Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: R. Bañón y E. Carrillo (eds.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza .

Tilly, C. (2000 [1998]). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.

Titmuss, R. (1981 [1974]). *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Ubasart-González, G. y Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar. *Política y Gobierno*, vol. 24, núm. 1, pp. 213-236. México: CIDE. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/892>

Vercelli, A. y Thomas, H (2008). Repensando los bienes comunes: análisis socio-técnico sobre la construcción y regulación de los bienes comunes. *Scientiae Zudia. São Paulo*, vol. 6, núm 3, pp. 427-442. San Pablo: Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.1590/S1678-31662008000300010>

Sobre los autores

FRANCISCO FANTINI es Licenciado en Sociología y Doctorando en Ciencias de la Salud por la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Es becario de CONICET y docente de la materia *Políticas Públicas en Educación y Salud* en la Universidad Provincial de Córdoba. Investiga sobre trayectorias de salud en jóvenes de la ciudad de Córdoba.

DIEGO QUATTRINI es Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Es docente-investigador de la Universidad Nacional de Villa María y docente de la materia *Políticas Públicas en Educación y Salud* en la Universidad Provincial de Córdoba. Investiga sobre políticas públicas, digitalización, competencias emocionales, educación y trabajo.