

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

### Cuidar en el territorio y en los “márgenes” del Estado

Carla Zibecchi (CONICET—UNTREF-UBA)  
[czibecchi@untref.edu.ar](mailto:czibecchi@untref.edu.ar)

#### 1. Introducción

En la Argentina las mujeres de sectores populares se desempeñan como cuidadoras y referentes –entre otros papeles que desempeñan- de organizaciones comunitarias que cuentan con una fuerte inscripción territorial. A través de esta labor cotidiana las mujeres recortan, en un territorio determinado, un campo de actuación que se delimita por una *problemática específica* (por ejemplo, entregar mercadería a las familias, conseguir un turno en un centro de salud, cuidar niños y niñas del barrio), una *población* con la cual trabajan de manera cotidiana (los niños, las niñas, sus familias) y un *territorio* que es definido geográficamente y simbólicamente. En el desarrollo de esta labor diaria, las mujeres son portadoras de un saber específico del territorio, sus poblaciones, demandas y necesidades, al mismo tiempo que articulan con diversas agencias del Estado y sus burocracias. De alguna manera, la hipótesis que nos guía es que, a través de esta labor cotidiana, se transforman en mediadoras e interlocutoras de las burocracias estatales (burocracias educativas, vinculadas con la salud y con la asistencia).<sup>1</sup>

En función de esta hipótesis de trabajo, en esta ponencia recuperamos una serie de trabajos académicos que nos brindan herramientas, en tanto nos invitan a revisar categorías y conceptualizaciones, a proponer estrategias metodológicas y a cuestionar lecturas androcéntricas y estado céntricas en torno a las relaciones que establecen las mujeres pobres con el Estado (Paura y Zibecchi, 2017). En segundo lugar, nos centraremos en reconocer algunos rasgos esenciales de las relaciones que establecen estas mujeres con el Estado y sus burocracias a través de una descripción del caso que es nuestro principal interés empírico: las mujeres como cuidadoras y referentes de organizaciones territoriales comunitarias.

#### 2. Actuar en los márgenes del Estado

---

<sup>1</sup> Esta línea de trabajo se inscribe en el marco del proyecto “El estado en acción desde el centro y desde sus márgenes. Actores, dispositivos estatales y mediaciones” radicado en el CEIPSU-UNTREF bajo la dirección de Carla Zibecchi y la co-dirección de Vilma Paura.

La problematización en torno al quehacer cotidiano de las mujeres pobres en sus territorios y sus relaciones cotidianas con el Estado, se nutre de la confluencia de perspectivas disciplinares y estrategias metodológicas diversas que habilitaron lecturas microscópicas de las áreas estatales, que abrieron preguntas y agendas de investigación que contribuyeron a dar cuenta de la complejidad del Estado y los estados. En el reconocimiento de la heterogeneidad y complejidad del Estado se insinuó la presencia de los múltiples actores estatales, la diversidad de los roles y de las representaciones y los mapas cognitivos de los funcionarios de diferente jerarquía (entre ellos: los “burócratas de la calle”<sup>2</sup>). El aporte de renovadas miradas sobre el estado (nacional), los estados (provinciales, municipales) y sus burocracias en las cuales se superan abordajes dicotómicos –entre lo micro y lo macro- han marcado el modo en que se investigan las políticas sociales en tanto permiten reconocer la diversidad de escenarios con fronteras difusas, en los que los actores estatales y no estatales operan y se relacionan (Paura y Zibecchi, 2014).<sup>3</sup> Asimismo, estas miradas renovadas sobre el Estado nos permiten problematizar la idea de sus *márgenes*:

“Estos sitios no son meramente territoriales: son también (y quizás sea éste su aspecto más importante) sitios de práctica en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas mediante otras formas de regulación que emanan de las necesidades apremiantes de las poblaciones, con el fin de asegurar la supervivencia política y económica [...] diferentes espacios, formas y prácticas a través de las cuales el estado está constantemente siendo experimentado y deconstruido mediante la ilegibilidad de las propias prácticas, documentos y palabras...” (Das y Poole, 2008: p. 24-25).

Consideramos que ubicarnos en los *márgenes* del Estado, entendido como el ámbito de las *experiencias estatales periféricas*,<sup>4</sup> es un punto de vista estratégico para comprender cómo gran parte de la población –mujeres pobres, encargadas de lidiar y asumir las necesidades más inmediatas de sus familias y de sus barrios- se aproxima a lo estatal y tiene una relación, una experiencia con el Estado. Desde este punto de vista, entonces, el situarnos en el espacio comunitario –y en sus organizaciones territoriales-, atendiendo al mundo de las prácticas que allí suceden a través de las mujeres como mediadoras,

2 En el sentido en que los ha definido Lipsky (1980), los burócratas de calle (maestros, policías, jueces, trabajadores sociales) ocupan un lugar decisivo en la re-hechura de las políticas públicas y en la definición de la experiencia de gobierno.

3 En Paura y Zibecchi (2014) se desarrollan estas miradas renovadas sobre el Estado y los programas sociales en el campo académico y cómo captaron, problematizaron y desplegaron categorías y conceptualizaciones, y construyeron nuevos objetos de estudio que permitieron reconocer la arquitectura, la lógica y la dinámica de los programas y sus relaciones en el territorio, con nuevos y viejos actores.

4 En el sentido, asignado por Bohoslavsky y Soprano (2010), como un espacio de experiencias en el cual se puede visualizar el peso de las relaciones no públicas en la vida pública.

permite aproximarnos a la problemática de cómo el Estado “llega” a poblaciones específicas y se extiende a través de las *ramas capilares de lo social*<sup>5</sup> en determinados territorios. A su vez, el concepto de *margen* nos habilita a pensar en las prácticas y las *formas de socialización* que son desarrolladas en estos *bordes* de lo estatal, siendo una puerta de entrada para el estudio de las diversas formas bajo las cuales el Estado es experimentado.

Estas nuevas lecturas sobre el estado y los estados y la discusión en torno a las miradas estadocéntricas, dieron lugar también al reconocimiento de la heterogeneidad y complejidad de las agencias y escenarios. En el marco de las lecturas microscópicas de áreas estatales, algunos estudios nos alertan sobre la necesidad de situar las investigaciones sobre el estado –en términos conceptuales y empíricos- en sus niveles más capilares y mundanos, en los “encuentros burocráticos” (Gupta, 1995), aparentemente banales. Siguiendo esta premisas metodológicas es que encontramos relevante el estudio de cómo los programas sociales “se hacen” en diversas escenas, dónde resulta preciso revisar distintos puntos de observación para captar cómo diversos actores median, resignifican y recrean la política social asistencial. En este contexto, la indagación de estas formas de interacción de las mujeres pobres con el Estado y sus burocracias cobra un importante protagonismo.

### 3. Aspectos teórico -metodológicos

En el apartado que sigue se amplía el caso de las mujeres como cuidadoras y referentes de organizaciones territoriales (jardines de infantes comunitarios, guarderías) que se desarrollaron en el campo popular en la Argentina. Consideramos que este caso puede resultar clave para el estudio de las mujeres en su interacción con el Estado, sus agencias y sus burocracias, y que esto obedece a una serie de criterios epistemológicos y metodológicos que delimitan el enfoque elegido.

Cabe señalar que el centro de atención está puesto en las *prácticas relacionales* de las mujeres con el Estado, sus burocracias e instituciones. Es decir, nuestro interés en esta ponencia no está puesto en un programa social (alimentario, de transferencias monetarias condicionadas) o en una organización territorial (un comedor comunitario, una guardería comunitaria), como tampoco lo está en una política específica (salud, educación), sino en una *dimensión relacional*: las prácticas que permiten mediar,

---

5 Expresión utilizada por Das y Poole (2008).

generar reciprocidades y formas de sociabilidad en el mundo asistencial y que llevan adelante las mujeres a través de diversos papeles (referentes de organizaciones territoriales, cuidadoras) y en distintos contextos (una organización territorial, el barrio, la ventanilla de una oficina pública). Este abordaje se funda en las siguientes premisas y criterios epistemológicos y metodológicos:

- (i) Alejarnos de aquella tradición consolidada en los estudios sobre el Estado que tiende a conceptualizarlo como un todo homogéneo y autónomo frente a los grupos de sociales. Asimismo, tomar distancia de la tendencia a estudiar a las políticas sociales desde miradas normativistas que proponen investigarlas como modos de intervención del Estado regulados por normas y burocracias impersonales, asumiendo que son portadoras de una “vida” propia que supone una linealidad (se diseñan en un escritorio, se ejecutan en un territorio dado) y desde las categorías bajo las cuales se presentan (son: “universales”, “integrales”), de modo tal que cualquier práctica, tendencia u orientación de esta política que no cumpla con los postulados iniciales son concebidos como “corrupción”, “anomalías”, “desvíos” de la acción estatal. Por el contrario, en esta línea de trabajo, nos proponemos tomar distancia de aquellas concepciones que suponen coherencia, racionalidades lineales o incluso tienen visiones totalizadoras sobre el estado, los decisores políticos y sus burocracias (Paura y Zibecchi, 2017). En consecuencia, preferimos considerar que no siempre –o casi nunca- las políticas sociales y sus instituciones tienden a ser impersonales como se presentan en su retórica y normativa, predominando un mundo de mediaciones y prácticas que constituye un entramado que debe ser objeto de indagación.
- (ii) Siguiendo las premisas operativas propuestas por Bohoslavsky y Soprano (2010), nos interesa ubicarnos en la tensión –necesaria- entre *no personalizar* al Estado -en tanto se plantea considerarlo como un espacio polifónico en el cual se relacionan y se expresan diversos grupos- pero, al mismo tiempo, la relevancia de *personalizar* al Estado en cuanto son las personas que lo producen y lo actualizan con sus prácticas cotidianas. En el contexto de los estudios “del Estado desde adentro” podemos considerar la riqueza de atender en la investigación a la “porosidad institucional” que resulta de la disposición de los agentes estatales a efectuar intercambios con otros actores, estatales y no

estatales, en donde la distinción entre Estado/sociedad no es del todo pertinente. Así, los límites de la acción estatal son “porosos” ya que son el resultado de un proceso de permanentes intercambios, restauración y re-legitimación protagonizado por personas, grupos e instituciones estatales y no estatales. Esta concepción implica, como idea operativa, identificar aquellas categorías, personas o poblaciones formalmente exteriores al Estado con los que los agentes estatales generan infinidad de intercambios cotidianos que inciden en la orientación y en el curso de sus representaciones y prácticas (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Siguiendo tal premisa, entonces, podemos encontrar cómo las referentes de organizaciones territoriales, sus cuidadoras, las beneficiarias de programas sociales, entre otras poblaciones que se caracterizan por ser mujeres y pobres, establecen relaciones e intercambios cotidianos –de cooperación, de conflictos- con las “burocracias de las calle”.

- (iii) Problematizar no solo *las relaciones de clase* que establece el Estado, sino también las *relaciones de género*, en tanto las burocracias emplean símbolos culturales para relacionarse con la población que recibe ayuda social y establecen criterios acerca de las personas que son o no merecedores de asistencia. Como destaca Ana Laura Rodríguez Gustá (2014), algunas corrientes dentro de las teorías feministas del Estado han examinado las interacciones entre actores públicos y poblaciones destinatarias de los programas sociales. Según la autora:

“Ello ocurre, primordialmente, porque las burocracias responsables por las intervenciones sociales no son meras poleas de transmisión de construcciones culturales sino que tienen interpretaciones respecto del trabajo remunerado, del papel normativamente asignado a mujeres y hombres y del valor de la reproducción social (actividades de cuidado y domésticas). Desde este ángulo, las creencias y las representaciones de los funcionarios públicos (definidos en un sentido amplio) influyen en las orientaciones de las políticas al incidir en las acciones micro que hacen a la implementación (Goodwin, 1997)” (Rodríguez Gustá, 2014: p 561).

- (iv) Considerar que los encuentros cotidianos de estas mujeres con las burocracias estatales le dan forma y marco concreto a lo que sería de otra forma una gran abstracción (El Estado) y, al mismo tiempo, constituyen la construcción cotidiana del Estado. Así, se puede reconocer los modos de construcción del Estado a través de las prácticas cotidianas de la gente (Gupta, 1995). Por lo

tanto, el Estado es a la vez una estructura abstracta a nivel macro y un conjunto de instituciones y agentes a nivel micro con los cuales los habitantes urbanos pobres interactúan de manera directa e inmediata (Auyero, 2013). A un nivel empírico, entonces, podemos pensar que estas burocracias interactúan cotidianamente con mujeres, en tanto son: mayoría en la población pobre, principales demandantes de subsidios y servicios estatales, encargadas del cuidado de sus familias y conecedoras de sus necesidades en relación con los servicios sociales, para nombrar algunos aspectos que explican el hecho que los encuentros cotidianos del Estado con “los pobres” tiene una dimensión de género que ocupa un lugar central en el análisis.

#### **4. Los cuidados comunitarios, el Estado y el entramado político institucional**

Antes de centrarnos en las acciones de mediación que lleva adelante las mujeres resulta relevante delinear algunos rasgos del entramado político institucional en el cual se desenvuelven estas acciones y prácticas. Ahora bien ¿Por qué centrarnos en las relaciones que se despliegan en el espacio comunitario asociado al cuidado? Como señalamos en otro trabajo (Zibecchi, 2015) descifrar sus lógicas y dinámicas permite visibilizar necesidades y demandas por la vía de reconocer nuevas formas de provisión en la cuarta esfera bienestar. En América Latina, el espacio comunitario y las prácticas desplegadas en él atrajo la atención de cientistas sociales en la medida que puede analizarse cómo una esfera que lleva a las “arquitecturas” informalizadas a la producción de bienestar (Martinez Franzoni, 2007), permite superar la fragmentación predominante en el estudio de las políticas públicas.

El situarnos en el espacio comunitario y su relación con Estado –o los estados- también requiere considerar programas y políticas como mecanismos privilegiados de acción estatal, cuestión compleja sobre la cual solo pretendemos delinear algunos de sus principales rasgos.<sup>6</sup> Una gran cantidad de programas sociales han incidido en la actual reconfiguración –transformación de “viejos” comedores a jardines comunitarios- y en la emergencia de nuevos espacios de cuidado en el espacio comunitario.<sup>7</sup> Entonces, a continuación se mencionan algunos tipos de programas que han tenido alguna

---

<sup>6</sup> Aquí se sigue lo desarrollado en Zibecchi (2015). La revisión de programas y políticas llega hasta el año 2014, con lo cual no se considera la etapa iniciada en diciembre de 2015, contemplando el cambio de gestión de gobierno a nivel nacional y provincial.

<sup>7</sup> Para el desarrollo de la emergencia de los jardines comunitarios y la reconfiguración del espacio territorial vinculado al cuidado de niños y niñas en contextos de pobreza, vease Zibecchi (2015).

incidencia más o menos directa en la transferencia de recursos a los jardines comunitarios (asistencia alimentaria, subsidios, capacitación a las educadoras/cuidadoras) y destacamos que el entramado normativo en el que se desarrollan los jardines comunitarios reviste de complejidad por el entrecruzamiento que se produce entre la normativa vigente en las distintas jurisdicciones (nacional, provincial y local), la normativa referida a organizaciones de la sociedad civil en general y a los jardines en particular, y las leyes marco de educación, incluyendo las cuestiones relativas a las personas a cargo de los niños en estos espacios, los derechos de los niños, entre otros.

Con el correr de los años, muchos jardines y organizaciones comunitarias han logrado reconocimiento oficial a través de diversos medios. De acuerdo a los testimonios analizados y los casos observados, existieron tres momentos clave de los últimos años que permitieron este proceso de mayor reconocimiento y nivel de institucionalidad: el primero fue en el 2005 cuando se sanciona la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que dio un nuevo marco a estas organizaciones<sup>8</sup>; el segundo fue en el 2006 cuando se aprueba la Ley de Educación Nacional que reconoce que el sistema educativo se encuentra integrado tanto por servicios de gestión estatal y privada como de gestión cooperativa y social; el tercero se produce a partir del año 2009 con la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). Tal iniciativa política dio un nuevo impulso para que las diversas organizaciones pudieran tramitar la Clave Única de Establecimientos (CUE)<sup>9</sup> para así poder acreditar que los niños que allí asisten cumplen con la condicionalidad educativa que exige la AUH.

Por otra parte, existe una gran cantidad de programas sociales que también han incidido en el surgimiento de nuevos espacios de cuidado. A continuación, se mencionan algunos tipos de programas que han tenido algún efecto más o menos directa en la transferencia de recursos a los jardines comunitarios: exigiendo la participación en el espacio comunitario a las mujeres bajo la modalidad de contraprestación,

---

<sup>8</sup> A partir de las directrices de la Ley 26.061 del 2005 se comienza a implementar una serie de programas, entre los cuales se destacan el Plan Nacional para Primera Infancia “Creciendo Juntos” y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”.

<sup>9</sup> El CUE es un número que identifica a cada una de las escuelas de la Argentina. Algunos jardines comunitarios ya lo han logrado y los niños que allí asisten pueden acreditar la asistencia escolar de la misma forma que si asistieran a un jardín público de gestión estatal. No obstante, no todas las organizaciones lo han logrado, está en continuo proceso esta acreditación siendo, por cierto, un motivo de lucha.

transfiriendo asistencia alimentaria, subsidios, capacitación a las educadoras/cuidadoras.<sup>10</sup> Otro grupo de programas están destinados a todas las organizaciones sociales y tienen como objetivo asesorarlas en los aspectos legales y de gestión.

Los programas de empleo transitorio tuvieron la particularidad de brindar una ayuda remunerativa mensual a cambio de que las personas desocupadas realizaran actividades en la comunidad. Por ejemplo, el programa Servicios Comunitarios (I, II y III) implementado a mediados de la década del 90, buscaba brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as, a través de la realización de proyectos que proporcionaran servicios de utilidad pública y social de la comunidad. Debían aprobarse proyectos con un cupo mínimo del 90% de mujeres, preferentemente jefas de hogar, a través de iniciativas de organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. La contraprestación consistía precisamente en la realización de actividades en la comunidad: atención y apoyo a organizaciones comunitarias de diverso tipo (guarderías, comedores), huertas, campañas de difusión y prevención, etc.

A partir del año 2002, comienzan a implementarse los programas de transferencia condicionada de ingresos (PTC) cuyo caso más emblemático ha sido el Plan Jefes y Jefas de Hogar que tuvo un componente de actividades comunitarias -al igual que los programas de empleo transitorio que lo precedieron- y si bien no tuvo un cupo para mujeres, entre sus filas de “beneficiarios”, reunió a un alto porcentaje de mujeres. Ciertos programas sociales, programas de empleo transitorio y PTC, han reproducido la lógica de segregación genérica al adjudicar condicionalidades y contraprestaciones específicas para las mujeres que las circunscriben a actividades reproductivas y vinculadas al cuidado.<sup>11</sup> Así, muchas mujeres llegaron a las organizaciones a través de un PTC y es aquí donde radica la relevancia de considerar cómo estos programas y otros dispositivos –por caso, la AUH- estructuran relaciones de género. Como destaca Ann Orloff (1999), los supuestos ideológicos y culturales institucionalizados en los programas estatales configuran las relaciones de género.

---

10 De hecho, debido a la gran cantidad de líneas de trabajo en el marco de los programas tanto a nivel nacional, provincial y local, resulta imposible establecer con claridad estos programas. En varias entrevistas las coordinadoras de los jardines denominan de la misma manera a los programas o bien dicen “de Nación recibimos X cantidad de dinero, de provincia X y el municipio nos ayuda con X”. Sin identificar claramente el nombre del programa, pero sí la transferencia y la órbita de dónde proviene.

11 En líneas generales, puede destacarse cómo las políticas focalizadas implementadas a partir de los años noventa han dado un nuevo sentido a la participación de las mujeres en el territorio, ubicándolas también como actrices de lo local: mediadoras de programas sociales que debían implementarse en el barrio, militantes sociales, receptoras que debían cumplir con las condicionalidades y contraprestaciones impuestas (Zibecchi, 2013).

Otro programa que forma parte del entramado político institucional en el cual se desarrolla la labor cotidiana de las cuidadas, a nivel de la provincia de Buenos Aires, es el Programa Unidad de Desarrollo Infantil (UDI) dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, si bien los principales destinatarios son los comedores comunitarios también se encuentran incluidos los jardines comunitarios. Para el caso de los jardines comunitarios, el programa asiste a niños/as de 0 a 5 años ofreciendo el servicio de desayuno, almuerzo y merienda. Al mismo tiempo, se realizan tareas de estimulación a través de actividades lúdicas, de recreación, deportivas, culturales y otras, a cargo de “mamás cuidadoras” capacitadas o docentes. Por su parte, en algunos ámbitos locales como es el caso de Ciudad de Buenos Aires se encuentran los Centros de Primera Infancia (CPI) que fueron creados en el año 2009 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad (GCBA). A través de esta medida, se asocian a recursos estatales establecimientos antes gestionados por organizaciones comunitarias.<sup>12</sup>

Finalmente, los programas alimentarios también forman parte de este entramado político institucional en el cual se desarrolla el accionar de las mujeres y han incidido en la reconfiguración de viejos comedores como espacios que proveen prestaciones de cuidado más integral. Muchos de ellos se han implementado a partir del año 2002 cuando se crea el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria El Hambre Más Urgente que -entre sus líneas de acción- se propone efectuar un abordaje comunitario que impulsa el desarrollo de las organizaciones que brindan servicios alimentarios. En este sentido, es destacable que los servicios alimentarios (desayunos, almuerzos, meriendas y refuerzos alimentarios) ocupan un lugar central en los jardines comunitarios, aún en los casos que los niños/as que asisten jornada simple (Pautassi y Zibecchi, 2010; Fundación C&A, 2008) y gran parte de la labor cotidiana de las mujeres cuidadoras se basa en gestionar, preparar y distribuir alimentos en diversos formatos (viandas, servicios de comedor, entre otros).

Ahora bien, otro elemento central vinculado a la intervención estatal en estos espacios comunitarios se vincula con la normativa vigente. El entramado normativo en el que se desarrollan los jardines comunitarios reviste de complejidad por el entrecruzamiento que se produce entre la normativa vigente en las distintas jurisdicciones (nacional, provincial y local), la normativa referida a organizaciones de la sociedad civil en general y a los jardines en particular, y las leyes marco de educación,

---

12 Cf. Ministerio Tutelar (2011), Faur (2014).

incluyendo las cuestiones relativas a las personas a cargo de los niños en estos espacios, los derechos de los niños (a la educación, a la integridad, etc.) y el derecho de la comunidad a asociarse (Fundación C&A, 2008).<sup>13</sup> La problemática de la regulación se complejiza si se considera la situación legal de las personas a cargo del cuidado que también es diversa: en algunos casos son docentes, a veces son educadoras –en tanto han recibido algún tipo de capacitación y formación-, o bien son mujeres de la comunidad. Si bien con el correr de los años muchas se han capacitado –en la medida tienen altas expectativas de capacitación-, lo cierto es que en sus comienzos la mayoría eran mujeres de la comunidad sin estudios y formación: mamás cuidadoras o cuidadoras.

### 5. Entre el Estado y el espacio comunitario: la mediación<sup>14</sup>

La participación de la mujer en las organizaciones territoriales se enmarca en el fenómeno de la *feminización del mundo comunitario*, definiéndolo a este último como un espacio en el que se cruzan las necesidades de los sectores populares, las políticas sociales implementadas por el Estado a través de las diferentes organizaciones sociales que hacen las veces de mediador entre ambos. En dicho mundo, las mujeres ocupan el lugar de “referentes”, “beneficiarias”, “voluntarias”, entre otros roles (Bottaro, 2010). Como consecuencia de dicho fenómeno, se observa que en el caso de las organizaciones territoriales dedicados al cuidado de niños y niñas –guarderías, jardines comunitarios- existe una presencia casi exclusiva de mujeres en diversos cargos, inclusive en los de decisión, como referentes y coordinadoras. De modo que las organizaciones territoriales que proveen cuidado comunitario son espacios protagonizados y dominados por mujeres (Zibecchi, 2015).

El centrarnos en este tipo de organización territorial como espacio de indagación nos brinda un punto de vista estratégico para analizar la mediación que realizan las

---

<sup>13</sup> Todas las actividades sociocomunitarias organizadas por la sociedad civil se encuadran en la Ley N° 340 de Código Civil, que establece la forma de “asociación civil sin fines de lucro” como la definición legal adecuada para este tipo de OSC devenidos en jardines comunitarios. La progresiva inclusión de actividades de cuidado y educativas –la reconfiguración de estos espacios- trazan ciertas complejidades al terreno normativo en el cual deben desenvolverse, debido a que durante años estuvo ausente una normativa que regule la creación y funcionamiento de estos espacios. No obstante, en los últimos años esta situación se ha visto modificada por diversos factores entre los cuales se encuentra la extensión de la obligatoriedad hasta los 4 años y la universalización de toda la educación inicial que proponen las leyes de educación, entre otras iniciativas.

<sup>14</sup> En relación con las cuidadoras y referentes de organizaciones territoriales se efectuaron entrevistas a mujeres en villas y barrios periféricos de la Región Metropolitana de Buenos Aires que desempeñaban tareas de conducción y cuidado en organizaciones territoriales que cuidaban niños y niñas en contextos de pobreza (guarderías, jardines comunitarios).

mujeres entre las burocracias, las agencias estatales locales y las poblaciones a las que asisten. Como vimos en el apartado anterior, gran parte de las políticas y programas sociales asistenciales de los últimos años han sido los principales generadores de recursos materiales y simbólicos –dinero, becas, alimentos, capacitaciones- a las organizaciones que proveen de cuidados comunitarios imprimiendo, al mismo tiempo, dinámicas particulares a las prácticas cotidianas de las mujeres que allí trabajan. Entre ellos se destacan los programas alimentarios, los subsidios y apoyos a organizaciones territoriales, entre otros (Zibecchi, 2015). Al mismo tiempo, este tipo de organización depende en gran medida de diversos servicios e instituciones estatales: asistencia de trabajadoras sociales del estado local –que puedan colaborar en la derivación de casos y necesidades de niños y niñas-, centros de salud y hospitales, escuelas y jardines de infantes oficiales dependientes también de los municipios (Pautassi y Zibecchi, 2010).

Al complejo entramado político institucional –que se resumió anteriormente- en el cual se insertan las guarderías y jardines comunitarios se suma el entramado que se construye diariamente –también a través de una labor intensa por parte de las mujeres- en los territorios que le da otra particularidad de este tipo de organizaciones: la forma de trabajo asociada y/o en red. Más allá que algunas organizaciones conformen una red exclusiva, es destacable que en la mayoría de los casos se vinculan con otras instituciones del territorio en el cual se encuentran insertas, en particular se relacionan con los centros de salud y sus profesionales y con las escuelas primarias –principalmente, de gestión estatal municipal- a las que asisten los niños y niñas una vez que egresan del jardín.

Ahora bien, ¿cómo se articulan las acciones estatales y programas sociales con el trabajo cotidiano de cuidado a nivel local? ¿Cómo se llevan adelante estas lógicas de trabajo articuladas con otras instituciones del territorio? Ciertamente, se presentan tantas situaciones como casos explorados. En efecto, estas organizaciones territoriales presentan apoyo de distintos programas sociales, al mismo tiempo que muestran distintas dinámicas de relaciones con los estados municipales, provinciales y nacionales. Sin embargo, una particularidad que se presenta de manera recurrente es el trabajo de mediación permanente que estas organizaciones realizan entre los estados y las poblaciones a las cuales asisten y, dentro de ellas, el trabajo de las referentes y cuidadoras de estos espacios territoriales ocupa un lugar muy protagónico. Como lo destaca una coordinadora de un jardín comunitario:

“Digamos... la red la establecemos bastante nosotros, si bien el gobierno nos da herramientas sobre violencia familiar, violencia de género, cómo funciona una defensoría... nos acercan esa información y hay capacitaciones a lo largo del año o reuniones informativas. También es verdad que cada [organización] arma sus redes en función del territorio, tomando algunas instituciones públicas que brindan determinados servicios y son del barrio [...] nos reunimos una vez por mes, intercambiamos propuestas, en que anda cada uno, sobre todo conocernos, si uno tiene que hacer alguna derivación o alguna consulta podemos darnos una mano”.

Si bien la intensa tarea relacional de mediación de las mujeres puede observarse a través de los diversos programas y dispositivos estatales –programas alimentarios, becas estudiantiles, subsidios a las organizaciones territoriales- a continuación se describen dos situaciones en las cuales las mujeres son permanentemente mediadoras, esto es, al acceso al sistema educativo (nivel inicial estatal) y al sistema sanitario.

En efecto, dependiendo de los casos y del nivel de cobertura que tengan (de salitas o grados según grupo etario), algunos niños/as deberán asistir al preescolar o a primer grado de la escuela primaria obligatoria.<sup>15</sup> En este contexto, el vínculo establecido por las mujeres (generalmente, referentes o coordinadoras de las organizaciones) con los jardines de infantes estatales se torna imprescindible. Dado el escaso nivel de institucionalización bajo la cual muchas de las organizaciones efectúan tareas educativas y de cuidado, frecuentemente no cuentan con los medios para extender certificados que acrediten efectivamente los años de asistencia, los saberes y aprendizajes de los niños/as. De allí radica, entonces, la importancia de ciertos actores que puedan recomendar, reservar vacantes y establecer relaciones con otras instituciones del estado a nivel local. Impulsadas por los requisitos impuestos por escuelas de la zona, algunas coordinadoras y referentes de organizaciones territoriales tuvieron ellas mismas que llevar adelante estrategias con vistas a poder extender un certificado o constancia que demuestre, precisamente, que los y las niñas transitaron por esas organizaciones como parte de su formación. Asimismo, similares estrategias fueron implementadas para lograr tener CUE y que las familias puedan rendir el cumplimiento de las condicionalidades.

En este contexto, entonces, una recomendación, un buen contacto a través de una maestra, que una organización o jardín tenga “buena fama”, un llamado por teléfono para reservar una vacante, se torna un medio central –estratégico- para que

---

<sup>15</sup> La educación inicial en Argentina comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorio los dos últimos años.

estos niños y niñas puedan acceder a instituciones estatales (por ejemplo, al preescolar en un contexto de escasa oferta pública).

En relación con el sector salud, estas mujeres establecen relaciones con las salas de primeros auxilios, centros de salud comunitarios u hospitales del barrio en situaciones y bajo formas bien precisas: (i) tramitan turnos; (ii) campañas de vacunación y prevención, a partir de las cuales muchas veces los profesionales de los centros de salud se acercan a las organizaciones territoriales; (iii) contactos con profesionales (asistentes sociales, pediatras, psicólogos) de las unidades sanitarias para resolver controles médicos cotidianos (en especial, de peso y de alimentación) y problemáticas específicas (niños/as que han sufrido violencia y maltrato físico, etc); (iv) de modo frecuente son las cuidadoras educadoras las que solicitan certificados de salud o de vacunación y envían a los padres a la sala para tener la documentación al día, del mismo modo lo hacen si detectan un niño/a enfermo, (v) se observa que cuando se efectuaron capacitaciones, éstas fueron originadas por la propia iniciativa de las mujeres referentes y cuidadoras de los organizaciones que tienen acceso a la información y a contactos personales con especialistas y profesionales que efectúan ciclos de charlas y capacitaciones. Cualquiera sea el caso, el trabajo de acompañamiento, atención, búsqueda de turnos, controles de vacunación lo realizan ellas:

“... Nosotros tenemos la salita a cuatro cuadras, entonces, con la autorización de los padres, los llevábamos a un control médico. El pediatra nos esperaba, cuando terminaba de atender a todos sus pacientes, nos atendía a todos los nenes. Íbamos con el carnet de vacunación con la autorización del padre y los vacunábamos, les hacíamos un control y, bueno, de ahí nos derivaba si necesitaba hierro, algún estudio ya eso se encargaban los padres... Ya después de hacer esto muchos años de llevarlos, traerlos, un día nos llama el pediatra y nos dice: “No vengan, que vamos a ir nosotros ¿eh?”. Así que vino el pediatra y las enfermeras y le hicieron un control a todos los nenes...” (Coordinadora de un jardín comunitario)

“... tenemos una pediatra que es hija de una chica de la Cooperativa, que también viene a hacer los controles, no siempre. Pero una vez por mes viene y mira toda la vacunación que este todo en orden... Viene porque la mamá trabajo mucho tiempo con nosotros, ahora está trabajando en fábrica y conoce la labor nuestra, entonces, ella por amor que nos tiene...” (Coordinadora de un jardín comunitario que depende de una cooperativa de trabajo”).

Las mujeres median entre el Estado, sus agencias y burocracias y las poblaciones (familias con demandas y necesidades específicas) a través de diversos mecanismos. Más particularmente, las referentes y coordinadoras de las organizaciones median permanentemente entre el Estado, sus agencias y sus burocracias (escolares, sanitarias, asistenciales) y las poblaciones más necesitadas a través de la negociación permanente, con reglas formales e informales, para acceder a diversos recursos, servicios pero sobre todo a derechos. Así, se produce una labor intensa relacional de las mujeres de las organizaciones con las burocracias del Estado, en particular con los “burócratas de la calle” y un intenso peregrinar por diversas instituciones y oficinas del Estado local en búsqueda de vacantes, prestaciones, servicios, derivaciones, turnos. En estos casos, los saberes prácticos administrativos de las mujeres pobres, su inversión de tiempo, su trabajo de cuidado son claves para entender cómo se concreta la política social a nivel local y, al mismo tiempo, se constituye en un “telón de fondo” en el cual se mezcla prácticas burocráticas e interpelaciones para alcanzar derechos y protecciones (Schijman y Laé, 2010).

## 6. Palabras finales

El abordaje propuesto centrado en las prácticas de las mujeres cuidadoras y sus lógicas de mediación con el Estado y en sus territorios fue la puerta de entrada para comenzar una línea de trabajo que busca analizar al Estado de manera descentrada, actuando en los *márgenes*. Siguiendo los postulados de Das y Poole (2008), podemos también entender que resulta fructífero distanciarse de la imagen consolidada del Estado como forma administrativa de organización política racionalizada que tiende a debilitarse o desarticularse a lo largo de sus márgenes territoriales y sociales. Por el contrario, gracias a la intensa labor silenciosa de cuidado y de gestión llevada adelante por las mujeres, el Estado se extiende por las *ramas más capilares de lo social*. En el carácter indeterminado de estos bordes y a través de este trabajo relacional, servicios, vacantes, turnos y derechos pueden ser demandados en la vida cotidiana de un barrio.

Son las mujeres cuidadoras y/o coordinadoras de las organizaciones las que recortan una *población* con la cual trabajan de manera cotidiana (los niños, niñas y sus familias) y un *territorio* que es definido geográficamente y simbólicamente (ellas son del barrio, conocen los problemas de la gente, de las familias) y articulan con diversas instancias del Estado local (escuelas, salas de primeros auxilios, centros de salud),

llevando poblaciones, necesidades y demandas. Dicho en otros términos, son las mujeres las que concreta la extensión del Estado por *las ramas capilares de lo social*.

La contracara de este fenómeno, las mujeres como mediadoras, permitió tener un acercamiento a la participación de las mujeres de sectores populares en lo social que se aparta necesariamente de una mirada que las ubica en un lugar desinteresado, altruista – que participan solo por voluntad, por gratitud-, manipuladas por relaciones clientelares o subsumidas por relación de opresión y dominación que les imprime el Estado, para empezar a entender esta problemática desde otra perspectiva: las mujeres como protagonistas y constructoras de un entramado de relaciones con el Estado, sus burocracias e instituciones a través de las cuales desarrollan prácticas, saberes y mediaciones específicas.

Las mujeres analizadas no forman parte de la estructura del Estado, no forman parte de él en un sentido estricto del término: no son agentes oficiales, tampoco trabajadoras estatales, no forman parte de la estructura burocrática. Sin embargo, estas mujeres aparecen como referentes del espacio público y *recrean expresiones de lo público y de lo estatal*.

Por otra parte, en el cumplimiento de estas funciones *median* continuamente entre la población destinataria de la política social asistencial (mujeres pobres y madres, como ellas) y diversos “burócratas de la calle”. Es decir, las mujeres, en calidad de mediadoras, tienen relación *cara a cara* con maestros, médicos, trabajadores sociales, burócratas asistenciales, entre otros, y las poblaciones destinatarias generando nuevas *formas de sociabilidad*, son agentes de trámites de problemas sociales y colaboran a la formación local del Estado. Como señala Lipsky (1980) a través de la interacción cotidiana entre los pobres y los “burócratas de la calle”, el Estado da lecciones políticas y contribuye a crear expectativas. En esta interacción, la labor relacional de las mujeres es intensa, porque ellas son las transmisoras del mensaje: de la posibilidad de una vacante, de un turno, de un plan, o simplemente de una información clave y/o contacto con quien “se puede ir a hablar” (una ventanilla, una dirección de una agencia de gobierno local). En esta labor relacional ellas son quienes comunican posibilidades y expectativas acerca de un servicio, un derecho, una prestación a la cual es posible acceder, lograr, ganar.

Como ya destacamos, los saberes prácticos administrativos de las mujeres pobres, su inversión de tiempo, su trabajo de cuidado son claves para entender cómo se concreta la política social a nivel local. Pero además es importante atender de que se

trata de actividades cotidianas, subrepticias silenciosas pero constantes (Schijman y Laé, 2010). Asumiendo el riesgo de señalar algunas cuestiones recurrentes, se puede destacar que las mujeres realizan las siguientes prácticas que conllevan saberes específicos: organizando y dictando talleres de prevención y de cuidado a las familias, realizando llamados por teléfono o peregrinando por diversos pasillos para conseguir vacantes y turnos (para vacunas, para el ingreso en el sistema escolar), acompañando a las familias a las instituciones y realizando recorridos con ellas por las mismas, asignando becas, estableciendo vacantes y conformando poblaciones a atender a través de las organizaciones que lideran, realizando denuncias por violencia de género en las comisarías de la mujer, distribuyendo comida (a través del comedor, a través de viandas), completando formularios, organizando legajos, y la lista continúa. A través de esta intensa tarea aprenden un lenguaje específico, conocen procedimientos administrativos, burocráticos y judiciales, reconocen el valor de los documentos, aprenden a organizar legajos, manejan relaciones cara a cara con los profesionales del sector público, llevan adelante una propia contabilidad y administración de los recursos que llegan a la organización y que deben ser distribuidos.

Estos casos permiten revisar nuevas teorías acerca del Estado<sup>16</sup> que nos alertan, no sin razón, que ya no es posible tratar la naturaleza opresiva del Estado sobre las mujeres *a priori* de modo tal que no permite captar cómo las mujeres han obtenido nuevas posiciones –en este caso, como mediadoras, como interlocutoras- a nivel social, pero también con una fuerte inscripción en su subjetividades –posicionarse como referentes de una organización, ser reconocidas por los otros, encontrar una vocación, ser la cara visible de un programa, de una organización en el barrio-.

Esta línea de investigación se encuentra abierta, en curso. Se propone ampliar sus referentes de indagación a otras modalidades de intervención y de interlocución de las mujeres pobres (beneficiarias de programas, trabajadoras vecinales, referentes de otro tipo de organizaciones, entre otras), desde sus territorios, con el Estado dando cuenta de cómo este campo de actuación permite comprender que programas, servicios, producidos en altos ámbitos del Estado –nacional, provincial- son traducidas, resignificadas a través de sus prácticas, colaborando en la formación local del Estado. Además, permiten comprender cómo gran parte de la ciudadanía –pobre, mujer- se aproxima a lo estatal.

---

16 Al respecto se puede ver la revisión que efectúa Marques-Pereira (1993).

## 7. Referencias bibliográficas

- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*, Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Bohoslavsky, E. y G. Soprano (eds.) (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo- UNGS.
- Bottaro, L. (2010). "Organizaciones sociales, representaciones del trabajo y universo femenino en el espacio comunitario". En Kessler, G., Svampa, M. y González Bombal, I. (comp.). *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano bonaerense en la postconvertibilidad* (pp. 125-178) Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- Das, V; Poole, D. (2008). "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 27, 2008 (pp. 19-52).
- Esping Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el Siglo XXI*, Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Fundación C & A (2008). *Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios*, Fundación C & A, Programa Educación Inicial: Buenos Aires.
- Goodwin, J (1997). *Gender and the Politics of Welfare Reform: Mothers' Pensions in Chicago, 1911-1929*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gupta, A. (1995). "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State". En *American Ethnologists*, vol. 22, núm. 2, pp. 375-402.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage.
- Magariños, P. (2012). "Líderes localizadas: perfiles de mujeres actuando en territorios". En Gherardi, N (dir.) *Lidera: Participación en Democracia. Experiencias de mujeres en el ámbito social y político en la Argentina* (pp.115-127), Buenos Aires, Argentina (recuperado de URL: <http://ela.org.ar>).
- Marques-Pereira, B. (1993). "Estado y Estado benefactor: metodologías feministas". En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, N° 3, pp. 121-131.
- Martinez Franzoni, J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*, Documento de Trabajo N°1, Fundación Carolina.
- Ministerio Público Tutelar (2011). *Derecho a la educación y derecho al cuidado: políticas públicas para la primera infancia en la ciudad de Buenos Aires*, Documento de trabajo N°12 de la Asesoría General Tutelar, Buenos Aires.

Orloff, Ann Shola (199): “Motherwood, Work and Welfare in the United States, Britain, Canada and Australia”, en George Steinmetz (ed), *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*, Ithaca: Cornell University Press (321-354)

Oszlak, O. (comp.) (1984). *Teorías de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Paura, V. y Zibecchi, C (2017). “Mujeres actuando en los márgenes del Estado: aportes de los estudios, escenarios de reconocimiento y contextos de producción”. En *II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política “Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”*. Buenos Aires, Argentina: IDAES.

Paura, V. y Zibecchi, C. (2014). “Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social. Veinte años de investigación en la Argentina”. En Pautassi, L (dir) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal* (pp. 333-396), Buenos Aires, Argentina: Biblos.

Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, *Serie Políticas Sociales N° 159*, Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Rodríguez Gustá, A. L. (2014): “Una misma política social, tres efectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina”. *Revista Trabajo y Sociedad N° 22*, vol. XVII Santiago del Estero, Argentina, pp. 559-576.

Schijman E. y Jean François L. (2011): “Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado. Etnografía de un trabajo invisible”. *Trabajo y Sociedad N° 16*, vol. XV, Santiago del Estero pp. 67-83.

Skocpol, T. (1985). “Bringing the State back in strategies of analysis in current research. Introducción”. En Evans, B.; Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (comps.), *Bringing the State Back in* (pp, 3-43), Massachusetts: Cambridge University Press.

Zibecchi, C. (2013). *Trayectorias Asistidas. Un abordaje de los programas sociales en Argentina desde el enfoque de género*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA

Zibecchi, C. (2015). “Cuidando en el territorio: El espacio comunitario como proveedor de cuidado”. *Serie de Documentos de Trabajo Políticas Públicas y Derecho al Cuidado N°3*, ELA, CIEPP y ADC. Buenos Aires, Argentina (recuperado de URL: <http://elcuidadoagenda.org.ar/publicaciones>).