Interculturalidad, políticas públicas y construcción de hegemonía en la Argentina kirchnerista: el caso INADI

CECILIA MELELLA*
Universidad de Buenos Aires

Resumen
Este artículo se propone reflexionar acerca de la implementación de políticas públicas y el establecimiento de una hegemonía cultural durante los gobiernos kirchneristas en la Argentina (2003-2014) a partir del caso del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). El INADI se esgrime como creador de significantes vacíos, como la interculturalidad, que articulan las demandas de sectores heterogéneos de la sociedad civil con las propuestas del kirchnerismo cuyo objetivo radica en profundizar una democracia radical y plural.

Palabras-chave: Interculturalidade, políticas publicas, kirchnerismo, INADI.

Resumo
Interculturalidade, políticas públicas e construção da hegemonía na Argentina kirchnerista: o caso INADI
Este artigo propõe-se refletir sobre a implementação de políticas públicas e o estabelecimento de uma hegemonia cultural nos governos kirchneristas na Argentina (2003-2014), a partir do caso do Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). O INADI aparece como criador de significantes vazios, como a interculturalidade, que articulam as demandas de setores heterogéneos da sociedade civil com as propostas do kirchnerismo cujo objetivo é aprofundar uma democracia radical e plural.

Palavras-chave: Interculturalidade, políticas públicas, kirchnerismo, INADI.

* Profesora en Educación Superior en Ciencias de la Comunicación (UBA) y Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Endereço de correspondência: Saavedra 15 5to piso (C1083ACA) – Buenos Aires – Argentina | cemelella@gmail.com.

Abstract
Interculturality, public policy and building hegemony in the Kirchner Argentina: INADI case
The purpose of this article is to reflect on the implementation of public policies and the enforcement of a given cultural hegemony, over the Kirchners' governments in Argentina (2003-2014) based on the case of the National Institute Against Discrimination, Xenophobia and Racism (INADI). INADI creates empty signifiers, such as interculturalism, which articulate the demands of heterogeneous sectors of civil society with the proposals of the Kirchner government whose aim is to enforce a radical and plural democracy.

Keywords: Interculturality, public policy, kirchnerismo, INADI.

1. Introducción

Desde el inicio de la década del noventa hasta la actualidad, la fragmentación de las sociedades contemporáneas tuvo como consecuencia la imbricación entre los valores comunitarios y los discursos de derechos de los pueblos, minorías culturales, religiosas o de género que fueron afirmados independientemente de todo contexto. Esta situación hizo pivotear las decisiones políticas entre dos movimientos –la afirmación de los derechos universales y la especificidad comunitaria– que acarrearon una incompatibilidad positiva entre lo universal y lo particular y abrieron la posibilidad a variedad de negociaciones y a una pluralidad de juegos de lenguaje para la constitución de espacios y políticas públicas que amplifiquen la democracia en dichas sociedades (Laclau, 2011). Luego de iniciado el proceso democrático a principios de la década del ochenta, la Argentina post crisis del modelo neoliberal en el 2001 necesitó redefinir la misma concepción de democracia. El gobierno iniciado por Néstor Kirchner en 2003 acopió una enunciación de la democracia basada en la amplitud de derechos que suponen la interacción y articulación entre las demandas particulares y universales en un contexto de circulación de discursos discriminatorios cuyo mayor exponente fue la década de 1990 pero que continúan vigentes en la construcción del sentido común (Mouffe y Laclau, 1987)[1].

El kirchnerismo es un movimiento político peronista que surgió en 2003 en la Argentina bajo la representación de Néstor Kirchner quien accedió a la presidencia de la Nación entre 2003 y 2007 y que fue sucedido por su esposa Cristina Fernández (2007 hasta la actualidad)[2]. La noción de democracia propugnada por este movimiento político necesita mediaciones para su concreción

[1] Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (1987) proponen la noción de democracia radical y plural que tiene como característica la expresión del conflicto como denominador central. Para Laclau y Mouffe es el enfrentamiento agonal entre dos adversarios –poseen legítima existencia y requieren tolerancia– la condición misma de la existencia de las democracias al propiciar la construcción de identidades colectivas en torno a posiciones diferenciadas que permite reales confrontaciones en el seno de un espacio común (Mouffe, 1999).
[2] El partido político que lo referencia es el Frente para la Victoria.

que transformen los intereses particulares de un sector dominante ascendente (en este caso el kirchnerismo) en el discurso emancipatorio y democratizador de toda la sociedad. La articulación entre las diversas demandas va a estar sustentada sobre la construcción de hegemonía[3] entendida como un modo de concebir lo social que involucra una construcción cultural de consensos y simultáneos procesos de resistencia, por lo tanto, remite al mismo tiempo a las nociones de consenso y conflicto mediante las cuales el orden social se actualiza y se hace posible (Gramsci, 1984).

Las demandas e intereses particulares deben aunarse (establecer una cadena de equivalentes) con relación a un símbolo (o significante) que logre condensarlos al que los filósofos Ernesto Laclau y Chantal Mouffe denominaron como significante vacío. En este sentido, el INADI puede pensarse como un organismo que produce significantes vacíos que abonan la construcción de cadenas equivalenciales.

El INADI es un instituto descentralizado que fue creado en el año 1995 y comenzó sus tareas en el año 1997. Las acciones que realiza están dirigidas a todas aquellas personas cuyos derechos se ven afectados al ser discriminadas por su origen **étnico** o su nacionalidad, por sus opiniones políticas o sus creencias religiosas, por su **género** o identidad sexual, por tener alguna discapacidad o enfermedad, por su edad o por su aspecto físico. Por su parte, la interculturalidad, entendida como interrelación, comunicación y respeto entre culturas, ha sido un discurso que el INADI ha enaltecido con el objetivo de crear un marco simbólico para la materialización de una sociedad más democrática. En consecuencia, este artículo se propone analizar esta entidad pública entendiéndola como constructora de un discurso sobre la interculturalidad cuya finalidad consiste en la conformación de una sociedad en la cual se proyecta un modelo de convivencia entre culturas en el marco del modelo político democrático del kirchnerismo.

El trabajo ha sido estructurado en seis apartados. En primer lugar, desarrolla una breve historización contextualización sobre el acceso al poder del kirchnerismo (2. Breve contextualización sobre el surgimiento del kirchnerismo). A continuación se presentan las características centrales del INADI (3. ¿Qué es el INADI?). En tercer lugar, se plantea un análisis de las acciones realizadas por el INADI enfatizando su carácter de mediador entre el Estado y la sociedad civil en los diferentes niveles que atraviesan la sociedad (4. Políticas públicas. Estructura tripartita y acciones multinivel). Luego, se propone reflexionar sobre

[3] El teórico marxista italiano Antonio Gramsci (1984, 1985 y 2000) retoma la distinción de Marx entre estructura y superestructura y diferencia dos momentos de la última: la sociedad civil –conjunto de organismos privados– y la sociedad política o Estado. Estos dos niveles se corresponden a la función de la hegemonía ejercida por el grupo dominante a lo largo de toda la sociedad y la dominación directa ejercida por el Estado. Sin embargo, como señala el mismo Laclau (2011), existe una oscilación en Gramsci entre Estado y sociedad civil ya que la construcción de los aparatos de hegemonía tiende a cortar transversalmente la distinción entre lo público y lo privado.

el concepto de interculturalidad y su importancia como uno de los ejes estructuradores de las acciones de este instituto (5. El INADI y la promoción de una Argentina intercultural). Por último, se interroga acerca de la interculturalidad como un significante vacío (articulador) que favorece a la instauración de una hegemonía kirchnerista cuyo objetivo final consiste en la ampliación de la democracia en la Argentina (6. Hegemonía y estrategia. Interculturalidad como significante vacío). Utilizaremos una metodología cualitativa basada fundamentalmente en el análisis documental de los textos y discursos emitidos por el mismo organismo y el estudio y contrastación con fuentes secundarias.

2. Breve contextualización sobre el surgimiento del kirchnerismo

Durante los gobiernos del representante del Partido Justicialista Carlos Saúl Menem (1989-1999) la Argentina sufrió una serie de transformaciones políticas, sociales, económicas, culturales producto, fundamentalmente, de la implementación de un modelo económico de corte neoliberal. La reforma del Estado basada en las recetas del Consenso de Washington (1989) conllevó a las privatizaciones de empresas estatales, la desregulación del mercado, la reducción del gasto público, la reducción de barreras para la inversión extranjera directa, entre otras. Su "caballito de batalla" fue el Plan de Convertibilidad cuyo eje era la paridad entre un peso y un dólar y que prometía brindar al país estabilidad monetaria y su apertura al mercado de consumo internacional. Sin embargo, los resultados implicaron la caída de un sistema económico, político y social. Desocupación y precarización del trabajo, caída de los servicios brindados por las instituciones públicas (sistema de salud, sistema educativo, sistema previsional, etcétera), inseguridad o aumento de la criminalidad, entre otros, fueron las severas consecuencias que legó al país la década del noventa.

En diciembre de 2001, durante el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001), representante de la Alianza[4] quien continuó con las medidas neoliberales de la gestión Menem, la Argentina vivió una crisis económica, política y social. La imposibilidad de extracción de dinero de las entidades financieras por parte de la población derivó en la movilización de gran parte de la misma y la exhortación a la renuncia del presidente. De la Rúa dimitió el 20 de diciembre de 2001 y fue sucedido por Adolfo Rodríguez Saa y cinco días después por Eduardo Duhalde, ambos representantes del Partido Justicialista (Peronista). En abril-mayo de 2003 se convocó nuevamente a elecciones y el gobernador de Santa Cruz, figura con poca visibilidad hasta ese momento, Néstor Kirchner, venció en elecciones al ex Presidente Carlos Menem y accedió a la Presidencia de la Nación bajo la lista del Frente para la Victoria de extracción Justicialista.

[4] La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación constituyó una coalición política entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario conformada en 1997. Accedió al poder en 1999 con la Presidencia de Fernando de la Rúa y se disolvió tras los sucesos de diciembre de 2001.

El kirchnerismo ha incorporado en sus filas a diversos partidos políticos como miembros de la Unión Cívica Radical, de la Alianza, del Partido Socialista y de partidos liberales como la Unión del Centro Democrático (UCEDE). Ha sido un gobierno controversial en la Argentina, pues ha establecido una línea política-ideológica basada en la garantía de los derechos humanos plasmada en el reconocimiento y la visibilización de organizaciones de defensa de éstos como Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. También, uno de sus ejes principales consistió en el rechazo del neoliberalismo como modelo económico y la implementación de políticas públicas de asistencia social que apuestan a la garantía de derechos universales (básicos)[5] (Planes Trabajar, Planes para Jefes y Jefas de Hogar, así como la Asignación Universal por Hijo) a través de una remuneración a familias que no tienen acceso a un ingreso monetario estable. Por otra parte, Néstor Kirchner fue un gran defensor del MERCOSUR y fue la figura política impulsora de la UNASUR[6], acción que consolidó las relaciones internacionales con las democracias de América Latina como Bolivia, Brasil, Venezuela y Paraguay, entre otros. En síntesis, una de sus bases ha sido la profundización de la democracia sobre la base de la ampliación de derechos, la inclusión social y la exigencia de igualdad en tanto respeto por la diversidad.

3. ¿Qué es el INADI?

El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) fue creado mediante la Ley Nº 24.515 en el año 1995 bajo la Presidencia de Carlos Saúl Menem, pero comenzó sus tareas recién en el año 1997[7]. El INADI tenía por objeto "elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo, impulsando y llevando a cabo acciones a tal fin" en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Entre sus principales atribuciones y funciones (Art. 4) contemplaba la elaboración informes, diseñar campañas educativas y de comunicación en materia de discriminación, xenofobia y racismo, recibir denuncias y brindar asesoramiento legal integral y gratuito para personas o grupos discriminados o víctimas de xenofobia o racismo, entre otras.

[5] Si bien no es el objetivo principal de este artículo, la contraposición entre universalismo y particularismo consiste en uno de los ejes en tensión que caracterizan la estrategia política del kirchnerismo. Este punto será desarrollado a través de la conceptualización realizada por Laclau y Mouffe (1987) en el apartado 6. Hegemonía y estrategia. Interculturalidad como significante vacío.

[6] La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es un organismo internacional cuyo objetivo es construir un espacio regional integrado sobre la base de una identidad y ciudadanía suramericana.

[7] Un antecedente de mérito lo conforma la Ley 23.592 –Ley antidiscriminatoria– sancionada en 1988 bajo la presidencia de Raúl Alfonsín. Esta legislación contempló, en sus tres primeros artículos, garantías para aquella persona que sufriera alguna situación discriminatoria acerca de su raza, religión, nacionalidad, ideología u opinión política, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos. Cabe aclarar que la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) marcó en la Argentina el regreso de la democracia luego de la Dictadura Militar iniciada en 1976.

Desde el mes de marzo de 2005, por el Decreto Presidencial nº 184 el INADI se transfirió al ámbito nacional bajo el Ministerio del Interior –actual Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación–. En la actualidad se conforma como un organismo federal con presencia en las principales ciudades de todo el territorio argentino, en las 23 provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sus objetivos principales plantean:

- Políticas nacionales para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo;
- Campañas educativas y comunicacionales tendientes a la valorización del pluralismo y a la eliminación de actitudes discriminatorias;
- Recibir denuncias sobre conductas discriminatorias y racistas;
- Brindar un servicio de asesoramiento integral y gratuito a personas en situación de discriminación;
- Proporcionar al Ministerio Público y a los tribunales judiciales asesoramiento técnico especializado en los asuntos relativos a la temática;
- Articular acciones conjuntas con organizaciones de la sociedad civil que trabajen contra la discriminación y el racismo.

4. Políticas públicas. Estructura tripartita y acciones multinivel

El INADI puede ser entendido, por un lado, como un organismo que contempla a las políticas públicas como resultado de cuestiones socialmente problematizadas (CSP), ya que éstas nacen para dar respuesta a aquello que la sociedad en su agenda manifiesta como urgente o necesario (Ozlack y O'Donnell, 1982). Por otro lado, representa una iniciativa procedente del Estado que juega un rol importante al intervenir y garantizar el respeto y la promoción de derechos al conjunto de la sociedad en beneficio del interés público. En este sentido, "la reforma del Estado tiene el objetivo de construir instituciones que habiliten al aparato estatal para hacer lo que debe al tiempo que le impidan hacer aquello que no debe" (Pzeworski, 2007: 142-143).

Durante la década de 1990 en la Argentina ciertos actores del tejido social instauraban en la agenda problemáticas vinculadas a la discriminación y la diversidad ("minorías"[8] sexuales o de género, inmigrantes, pueblos originarios, entre otros), este organismo fue una iniciativa procedente del Estado para contener esas demandas[9]. En la actualidad, el organismo manifiesta que "desde el espíritu

[8] Utilizamos el término "minorías" porque éste no tiene que ver con una cuestión cuantitativa, sino con el ejercicio del poder que convierte a ciertos grupos (a veces minoritarios) en minorizados.

[9] El surgimiento del INADI no deja de ser paradójico ya que fue creado durante el gobierno de Carlos Menem, quien se caracterizó por implementar políticas neoliberales en la Argentina que derivaron en la crisis política del 2001. No obstante, hay que recordar que durante los gobiernos de Menem tanto los medios de comunicación como el Estado se hicieron eco de discursos discriminatorios y racistas con respecto a las "minorías", en especial contra los inmigrantes, las travestis, los homosexuales, entre otros (Halpern, 2007).

mismo de creación, el INADI se pensó como mucho más que un mero centro receptor de denuncias, apuntando a convertirse en el organismo del Estado que incidiera en las políticas públicas, promoviendo cambios culturales, valorando la diversidad y convirtiendo a la política antidiscriminatoria en una política de Estado" (www.inadi.gob.ar)[10]. Como ya hemos señalado, las problemáticas centrales tienen que ver con el género, el racismo, la discriminación y la xenofobia, el fomento de la interculturalidad y el respeto de la diversidad en un marco de igualdad. Sus acciones descansan sobre una estructura tripartita que contempla la *promoción*, las *políticas* y la *asistencia* (Figura 1) en multinivel, entendido como un entramado complejo de múltiples niveles de gobierno, actores del sistema público y privado que interactúan entre sí (Kirchner, 1992; Morata, 2002)[11]. El INADI trabaja en el nivel nacional, en el nivel provincial y en el nivel local (municipal) articulando propuestas entre organismos estatales y diversos actores de la sociedad civil con intereses y demandas heterogéneas. Por ejemplo, actividades comunales como el Programa Comunas Libres de Discriminación integra las Redes de la Sociedad del INADI que depende de la dirección de Promoción y Desarrollo de Prácticas contra la Discriminación del INADI. Estos eventos se desarrollan en el espacio público e incluyen radio abierta, expresiones artísticas de minorías sexuales, migrantes y pueblos originarios, entre otros, así como actividades deportivas bajo el slogan de "inclusión y diversidad".

Figura 1.
Estructura tripartita de INADI



Fuente: Elaboración personal sobre la base de datos e INADI (http://inadi.gob.ar).

[10] Consultado el 12 de mayo de 2014.
[11] El concepto de gobernanza multinivel, entendida como una forma de estrategia política, surgió en el contexto de la Unión Europea con el objetivo de reestructurar y dar respuestas públicas a demandas diversas de los distintos actores y garantizar la gobernabilidad de las sociedades garantizando la legitimidad de las instituciones existentes. Este proceso conllevó a la reestructuración de las funciones tradicionales de los Estados privilegiando la conformación de redes que garantizaran la interacción entre actores y niveles (Morata, 2002). Si bien en este trabajo incorporamos la dimensión multinivel, optamos por organizarlo en torno a la construcción de hegemonía más que de gobernanza.

La *promoción* propone la elaboración y evaluación "de programas y proyectos que permitan la articulación del Estado Nacional con los Estados Provinciales y Municipales, con la Sociedad Civil y con las diferentes áreas del Estado Nacional para la elaboración y el desarrollo de estrategias conjuntas que permitan erradicar conductas discriminatorias o xenófobas en la República Argentina" (www.inadi.gob.ar)[12]. Se proponen la creación de proyectos interinstitucionales que fomenten la transversalidad, la educación y formación en materia de democracia, derechos humanos, interculturalidad de diferentes actores de la sociedad como funcionarios públicos, docentes, comunicadores, entre otros. Asimismo, la promoción presenta, por un lado, una variedad de publicaciones sobre estas temáticas, muchas de ellas producto de investigaciones autónomas del Instituto. Por otra parte, contempla la difusión de micros y programas en medios de comunicación como la televisión y la radio y el trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil.

En segundo lugar, las *políticas* promueven la producción y evaluación de proyectos y programas que permitan erradicar conductas y manifestaciones xenófobas, racistas y discriminatorias en la Argentina y que involucren diferentes niveles estatales y a la sociedad civil. Sus propuestas se centran en la promoción de la investigación y la generación de documentos sobre estas temáticas (Centros de documentación, Publicaciones), así como en la promoción de seminarios regionales que propicien el encuentro federal. Por último, el INADI realiza una tarea de asistencia a las víctimas, proceso que involucra el recibir las denuncias, investigarlas y brindar asesoramiento (Figura 2).

De este modo, el instituto se comporta como un mediador entre la sociedad civil y el Estado situándose dentro del entramado heterogéneo de un conjunto de actores y demandas. Por un lado, promueve el diálogo con la sociedad civil y retoma sus demandas, brinda asistencia, condensa, construye y reconstruye representaciones y discursos que circulan en ésta como demandas. Por otro lado, articula con el Estado en la promoción de políticas públicas concretas y normativas en los diferentes niveles (nacional, provincial, local-municipal). El paradigma simbólico que abarca conceptos como igualdad, inclusión, interculturalidad y diversidad se corresponde con el paradigma jurídico a partir de una legislación que incluye el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, a la migración, al trabajo y a la identidad sexual y de género[13].

[12] Consultado el 12 de mayo de 2014.

[13] Este paradigma jurídico quedó plasmado, por ejemplo en la Ley 26. 743 de *Identidad de género* sancionada en 2012 que establece en su artículo 3 que "Toda persona podrá solicitar la rectificación registral del sexo, y el cambio de nombre de pila e imagen, cuando no coincidan con su identidad de género auto-percibida". También, la Ley 26.618 *Ley de Matrimonio Igualitario* y *Decreto 1054* de 2010 que modifican la ley de Matrimonio Civil reemplazando los términos "hombre y mujer" por "contrayentes" permitiendo que contraigan unión personas del mismo sexo.

Figura 2.
Desglose de acciones de la estructura tripartita INADI

EJE	ACCIONES	EJEMPLOS
Promoción	• Publicaciones • Educación y Formación • Proyectos inter-institucionales	Capacitaciones de docentes, comunicadores sociales, "Mapa Nacional contra la discriminación", Publicaciones en medios de comunicación (spots en radio y TV).
Políticas	• Observatorios contra la discriminación (fútbol, medios de comunicación) • Investigación • Seminarios regionales (federalización)	Programa Federal "Avances y desafío en el camino de la igualdad: La comunicación como herramienta de inclusión, diversidad y no discriminación". Mapa de la discriminación.
Asistencia	• Denuncias • Asesoramiento	La recepción, registro, evaluación, investigación y análisis de denuncias presentadas sobre conductas discriminatorias, xenófobas o racistas. Prestar el servicio de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito a las personas damnificadas.

Fuente: Elaboración personal sobre la base de datos de INADI (www.inadi.gob.ar)

5. El INADI y la promoción de una Argentina intercultural

Partimos de la base que el concepto de cultura adquiere relevancia porque no existe ningún proceso social que carezca de significación y, por lo tanto, de lucha por el poder e instauración de hegemonía. Siguiendo a Alejandro Grimson sostenemos que "la cultura no es un anexo o una trama interesante, sino una trama donde se producen disputas cruciales sobre desigualdades, sus legitimidades y las posibilidades de transformación" (Grimson, 2011: 41). En este sentido, dentro de los círculos académicos mundiales, el concepto de interculturalidad emergió motivado por las carencias que presentaron conceptualizaciones como multiculturalismo y pluralismo cultural[14].

El multiculturalismo concibe a la sociedad como la coexistencia híbrida de mundos culturalmente diversos –y la presencia del capitalismo como sistema

[14] El pluralismo cultural y el multiculturalismo son conceptos controversiales. El pluralismo cultural se ha venido definiendo como un concepto político fundado en la representación de las minorías, en cambio el multiculturalismo se centra en la coexistencia de culturas diferentes en una misma sociedad sin una agenda política. Para Giovanni Sartori multiculturalismo y pluralismo cultural son términos antitéticos. El multiculturalismo aboga por la particularidad, desmembrando y arruinando a la comunidad pluralista. El pluralismo cultural es la condición necesaria para que una sociedad sea realmente libre y democrática. (Sartori, 2001).

mundial universal– (Zizek, 2003)[15]. El multiculturalismo construyó un entramado de acuerdo a políticas neoliberales en el que la diversidad se concibió de acuerdo con una hegemonía de lo diferente. Por el contrario, la interculturalidad abarca un conjunto inmenso de fenómenos que se desarrollan en Estados y ciudades multiétnicas donde se forjan identidades múltiples y fragmentadas (Cardoso de Oliveira, 1999). La interculturalidad incluye dimensiones cotidianas de extrañamiento frente a la alteridad y a la desigualdad social, así como dimensiones políticas, grupales y estatales de reconocimiento de esa desigualdad (Grimson, 2000).

En la Argentina kirchnerista (desde la asunción de Néstor Kirchner en 2003 hasta el segundo mandato de la Presienta Cristina Fernández en 2013) la interculturalidad también ha sido abordada como uno de los ejes centrales (junto a la democratización, la igualdad y la diversidad, entre otros) para la realización de proyectos sociopolíticos que sustenten la concreción de sociedades inclusivas donde rija la justicia social. El INADI se conformó como uno de los organismos en asumir y proyectar un paradigma de políticas interculturales, entendiendo que la interculturalidad supone la superación del multiculturalismo, aportando la interacción e interrelación entre grupos y "minorías" étnicas y creando una base de ciudadanía común de sujetos diferenciados (Malgesini y Giménez, 2000). El mismo instituto define al multiculturalismo como un marco teórico-conceptual que atendió a la diversidad cultural sin tener en cuenta la interrelación social entre las culturas cuyo peligro es reproducir la fijeza y la demarcación entre grupos. En consecuencia, el INADI adscribe y concibe a la interculturalidad como el marco que propicia la interacción entre grupos que incluye desde las diferencias y promueve el intercambio y respeto entre culturas. Tiene que ver con la comunicación, la comprensión y el entendimiento entre dichas experiencias culturales. "No se trata solo de convivir, sino de establecer puentes comunicativos de 'encuentro y comprensión mutua" (www.inadi.gob.ar)[16].

Por lo tanto, la disputa por los alcances semánticos que se ha desarrollado durante los gobiernos kirchneristas[17] ha visibilizado que la significación resulta un eslabón primordial para la reconstrucción de un tejido social –basada en la reparación de condiciones materiales para aquellos perjudicados– que conduzca a la conformación de una democracia sustancial basada en la igualdad y la

[15] Gerd Baumann (2001) remarca que existen dos tipos de multiculturalismo, el de *botas rojas* que consiste en bailes populares, festivales culturales y restaurantes étnicos, y el otro, que ve a la sociedad como una red elástica de identificaciones, que incluye a los otros, en cierta forma como partes de uno mismo, en la vivencia, en la creación de la sociedad. Este sueño multicultural consistiría entonces en la igualdad a través de todas las diferencias culturales.

[16] Consultado el 12 de mayo de 2014.

[17] Uno de los ejemplos centrales fue la sanción de la Ley 26.522 Ley de servicios de comunicación audiovisual en 2009 que propone, entre otras medidas, la reestructuración del espectro mediático argentino y la ruptura de los monopolios y oligopolios mediáticos de los grandes conglomerados cuyo mayor exponente fue el Grupo Clarín. Para un panorama más extenso de la configuración y sanción de la Ley de Medios de Comunicación Audiovisual en la Argentina, ver: Busso, N. y Jaime, D. (2011). La cocina de la ley. Buenos Aires: FARCO.

inclusión (Forster, 2011). El espacio que conecta la producción social y cultural (dimensión del sentido) y las condiciones materiales de la vida de las personas van de la mano. De esta forma, el INADI ha efectuado acciones heterogéneas para la conformación de un imaginario intercultural en la Argentina. Por un lado, como describimos en el apartado anterior, ha articulado acciones a través de formación, redacción de proyectos, asesoramiento e investigación con el marco jurídico nacional. En la Ley nacional de educación 26.206 sancionada en 2006 se promociona la igualdad educativa en contextos de vulnerabilidad y la educación intercultural bilingüe para pueblos originarios/indígenas. La Ley de servicios de comunicación audiovisual 26.522 sancionada en 2009 concede el otorgamiento de frecuencias para la radio y televisión de los pueblos originarios y organizaciones sin fines de lucro, así como la promoción y difusión de contenidos igualitarios basados en la diversidad. También resultan cánones de la implementación de este paradigma intercultural la sanción del Decreto Presidencial 1584/2010 que determina que el 12 de octubre cambiará su nombre de "Día de la Raza" a "Día del respeto a la diversidad cultural" y la aprobación de la Ley 26.852 en 2013 que establece un día conmemorativo para la cultura afro-argentina.

Por otro lado, el INADI ha vehiculizado la realización de acciones concretas bajo un marco de interculturalidad como la campaña por la incorporación en el Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas de (2010) de una pregunta sobre descendencia indígenas y africana. Asimismo, el **Área Interculturalidad del INADI** (2011) realizó talleres, seminarios, capacitaciones y difusión sobre racismo y discriminación con el objetivo de concientizar. Por último, el instituto trabajó en conjunto a través del monitoreo y coordinación de acciones con el Centro de investigación, desarrollo y capacitación en materia de diversidad cultural, religiosa y étnica (DIVERSIA).

Conjuntamente, el INADI ha desplegado herramientas de trabajo concretas anti- discriminatorias y promovedoras de un contexto intercultural como: *a*) Observatorios de la discriminación y Discriminación en el Fútbol que proyectan el seguimiento y análisis sobre el formato y los contenidos en los medios de comunicación que pudieran incluir cualquier tipo y/o forma de discriminación; *b*) Publicaciones e Investigación que contemplan una literatura temática y formativa desde un marco intercultural; *c*) Mapas de la Discriminación que reúnen los datos estadísticos sobre los índices de discriminación en el país.

6. Hegemonía y estrategia. Interculturalidad como significante vacío

Como hemos señalado anteriormente, luego de iniciado el proceso democrático a principios de la década de 1980, la Argentina post crisis del modelo neoliberal de 2001 necesitó redefinir la misma concepción de democracia. Los gobiernos kirchneristas plantearon como un objetivo central para la ampliación de las

democracias la construcción de un marco discursivo-ideológico hegemónico que sustente acciones concretas. Partiendo de la base de que la hegemonía de un sector depende de que sus intereses particulares sean percibidos por el resto de la sociedad como universales, este marco simbólico debía articular las demandas de diversos grupos, muchos de ellos postergados e invisibilizados.

Para Laclau y Mouffe (1987) las demandas e intereses particulares de los individuos o grupos se articulan en la práctica y dan lugar a la construcción de diversas identidades[18] que conllevan un carácter histórico, relacional y contingente (Arfuch, 2002; Hall 2003, entre otros). Dado que las identidades se hallan en constante cambio, las articulaciones entre los sujetos y grupos posibilitarán la participación en diversos conflictos en un campo político caracterizado por una pluralidad de demandas diferentes (particularismo). Estas demandas –identidades– cobran fuerza cuando dejan atrás su particularidad y se unen a otras en pos de la construcción de un denominador común al que Laclau ha designado como cadena equivalencial (2010 y 2011). Este denominador común debe construirse como un significante vacío que se caracteriza por conllevar cierta vaguedad y así unificar las diversas demandas.

En este sentido, el INADI se posiciona estratégicamente como productor de significantes vacíos que propician la construcción de cadenas equivalenciales. La lucha contra la "Discriminación, la Xenofobia y el Racismo" conforma un significante que agrupa a las diversas "minorías" (pueblos originarios, "minorías" sexuales o de género, inmigrantes, enfermos, discapacitados, entre otros) que han sufrido algún tipo de violación de estos derechos. Su objetivo es la creación de una marco ideológico-discursivo hegemónico que permite articular, como hemos señalado, distintas políticas públicas concretas y normativas en diversos niveles estatales de la Argentina en un proyecto que supone la profundización del gobierno kirchnerista cuya bandera se resume en la creación de una sociedad más igualitaria, diversa y democrática.

Con respeto a la interculturalidad, este concepto funciona contextualmente como un gran significante vacío, ya que su caracterización vinculada a la interacción, inclusión, el respeto y la comunicación entre culturas representa demandas de los diferentes grupos a ser incluidos y respetados en los distintos espacios y niveles de la sociedad. Tras este significante vació se organizan identidades políticas antagónicas de los actores de la sociedad y el kirchnerismo logra condensar el apoyo de estos grupos bajo esta cadena equivalencial en multinivel. Un ejemplo de esta concepción hegemónica se materializa en las prácticas realizadas con alcance nacional y con incidencia concreta a nivel local por el Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión y el Observatorio de

[18] No puede existir ninguna articulación posible que abarque todas las relaciones posibles de un sujeto o grupo y que defina completamente su identidad, sino que éstas son siempre contingentes y dependientes de un contexto y esa es la esencia de las sociedades democráticas. Sin embargo, es el carácter antagónico aquello que define a las identidades políticas.

Figura 3.
Acciones hacia la interculturalidad en el Fútbol



Fuente: www.inadi.gob.ar

la Discriminación en el Fútbol antes citados. Un caso ilustrativo y reciente fue el apoyo que brindó el INADI al árbitro **Fernando Rapallini** quién suspendió un encuentro deportivo entre los clubes Argentinos Juniors y River Plate debido a los cantos discriminatorios y agraviantes por parte de las hinchadas hacia las comunidades de Paraguay y Bolivia (Figura 3).

Asimismo, la promoción de la interculturalidad excede a los grupos migratorios y étnicos y construye una noción de cultura más amplia que aborda la diversidad como lo demuestra, por ejemplo, la organización de la "Jornada Anual Encontrarse en la Diversidad – Todo lo distinto que tenemos en común" realizada en la ex Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), hoy refundada bajo el nombre de Espacio Memoria y Derechos Humanos en octubre de 2014 de la que participaron jóvenes de instituciones de educación formal y no formal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires que profesan diferentes religiones o pertenecen a diversas comunidades. La jornada que tuvo repercusión a nivel local tuvo como objetivo sentar las bases para "la construcción de una ciudadanía activa, formada y comprometida con la edificación de una sociedad más justa, democrática, inclusiva e igualitaria" ([19]www.inadi.gob.ar)[20]. También, la realización de jornadas temáticas a nivel local en

[19] Consultado el 28 de octubre de 2014.
[20] Consultado el 28 de octubre de 2014.

todo el país tiene como eje la interculturalidad, aunque dan lugar a la visibilización de distintas "minorías". Son muestras: "Talleres en la semana de la diversidad cultural" que incluyó laboratorios en escuelas a nivel local en todo el país y se centró en los derechos de los pueblos indígenas, el "Encuentro teatral de las Comunidades en Cancillería" situada en la ciudad de Buenos Aires en el que diversas compañías teatrales desarrollaron obras en representación de las distintas comunidades migrantes y el "Día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer" fue una actividad que área género y el área interculturalidad del instituto[21] que explicita la creación de puentes comunicativos, el encuentro y la comprensión entre distintos grupos a nivel nacional.

Por último, se editan varias publicaciones centradas en la interculturalidad que abordan esta temática que se distribuyen de forma federal en todo el país: "Racismo: Hacia una Argentina intercultural" y "Migrantes y discriminación", entre otras, así como el libro publicado en 2013 sobre las buenas prácticas en la comunicación pública. Estos textos resultan destinados a comunicadores sociales, periodistas, conductores, animadores, educadores, funcionarios públicos entre otros[22]. Tal como surge de los ejemplos exhibidos, la promoción de la interculturalidad permite que diferentes grupos que han establecido sus demandas inclusivas a los largo de los años como los migrantes, los hijos y nietos de desaparecidos, las "minorías" sexuales o de género se vean representadas en este gran concepto que encarna el "espíritu" ideológico del kirchnerismo.

6. Reflexiones finales

El INADI se conformó, en una primera etapa, como un organismo que tenía dominio en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y que privilegiaba la recepción de denuncias sobre discriminación, racismo y xenofobia y que bridaba un pertinente asesoramiento a la víctima. No obstante, en 2005, durante la presidencia de Néstor Kirchner, observamos una expansión de sus objetivos al incorporar como un eje central la promoción de actividades y discursos que favorecieran la prevención de acciones discriminatorias y que contemplasen un trabajo en conjunto con organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, esas funciones se orientaron bajo una lógica federal que en la actualidad se materializa en la presencia de la entidad en todo el territorio argentino. En este sentido, como hemos desarrollado en el texto, podemos sostener que el INADI constituye un organismo nacional que articula acciones multinivel bajo una concepción que entiende a las políticas públicas como productos de cuestiones socialmente

[21] Estas actividades fueron producto de la búsqueda en Internet, en el sitio oficial del INADI, bajo el patrón "interculturalidad".

[22] La publicación "Migrantes y discriminación", entre otros conceptos, aclara el carácter discriminatorio, por ejemplo, de la condición de inmigrante ilegal para referirse al estado irregular de la documentación de una persona que acredita el ingreso y la permanencia en el país. El instituto recomienda abstenerse del término ilegal y utilizar en estos casos "migrante en situación irregular".

problematizadas dentro de una lógica que, también, concibe al Estado como un actor de sólida intervención a la hora de garantizar derechos para la materialización de una democracia más vasta. Precisamente, este instituto actúa como mediador entre el Estado (en sus diferentes niveles) y los actores de la sociedad civil articulando sus demandas y trabajando conjuntamente con ellos.

Si bien este organismo se ramifica en torno a diferentes intereses como las problemáticas de género y/o del racismo, la interculturalidad constituye un pilar medular al diferenciar ideológicamente las acciones del instituto al apartarse de una lógica multicultural que propicia la fijeza y demarcación entre grupos para adentrarse en la promoción del diálogo y la comunicación entre culturas a las que concibe como híbridas y performativas. Así, concluimos que la interculturalidad constituye uno de los vectores de este organismo y funciona como un significante vacío que vincula las demandas heterogéneas y le permite configurar un discurso hegemónico que se sitúa como universal –aunque nunca totalmente– en el cual confluyen los intereses particulares. Esta construcción resulta estratégica para el kirchnerismo cuyo propósito reside en ahondar el proceso de construcción de una democracia radical y plural para la Argentina. Por lo tanto, sus acciones adquieren repercusión tanto en la normativa como en actividades en conjunto con organismos de la sociedad civil. Por un lado, el INADI proporciona un marco discursivo e ideológico para la concreción del accionar *político* de distintos grupos con demandas heterogéneas. Por otro lado, también interviene a nivel estatal y propicia la concreción de una normativa que profundice los mismos ideales democráticos en cuestión. Sin embargo, el riesgo que subyace en esta estrategia reside en que la utilización superflua de conceptos "vacíos" como interculturalidad, diversidad o igualdad desemboque en un uso social obligatorio y los transforme en mercancías carentes de todo contenido político.

Bibliografía

ARFUCH, Leonor (2002), *Identidades, sujetos y subjetividades*, Buenos Aires, Prometeo.

BAUMANN, Gerd (2001), *El enigma multicultural*, Barcelona, Paidós.

BUSSO, Néstor y JAIME, Diego (2011), *La cocina de la ley,* Buenos Aires, FARCO.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto (1999), "Los (des) caminos de la identidad". *Apuntes de investigación,* 7. 9-29..

FORSTER, Ricardo. (2011), "El litigio por la democracia", *Revista Pensamiento de los Confines,* 27, 32-48.

GRAMSCI, Antonio (1984), *Notas sobre Maquiavelo. Sobre la política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires, Nueva Visión.

GRAMSCI, Antonio (1985), *La política y el Estado moderno*, Barcelona, Planeta Agostini.

GRAMSCI, Antonio (2000), *Los intelectuales y la organización de la cultura*, Buenos Aires, Nueva Visión.

GRIMSON, Alejandro (2000), *Interculturalidad y comunicación,* Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

GRIMSON, Alejandro (2011), *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*., Buenos Aires, Siglo XXI.

HALL, Stuat y DU GAY, Paul (2003), *Cuestiones de identidad cultural,* Buenos Aires, Amorrortu.

HALPERN, Gerardo (2007), Medios de comunicación y discriminación. Apuntes sobre la década del 90 y algo más, *Boletín de la BCN*, 123, 1-16.

JAMESON, Fredric y SLAVOJ, Zizek (2003), *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, Buenos Aires, Paidós.

KIRCHNER, Emil (1992), *Decision-Making in the European Community*, Manchester, University Press.

LACLAU, Ernesto, BUTLER, Judith y SLAVOJ, Zizek (2011), *Contingencia, hegemonía, universalidad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

LACLAU, Ernesto (2010), *La razón populista.* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (1987), *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI.

MALGESINI, Graciela y GIMÉNEZ, Carlos (2000), *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad,* Madrid, Catarata.

MORATA, Francesc (2002), Gobernanza multinivel en la Unión Europea, Actas VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública. Lisboa, Portugal, 8 de octubre de 2011, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044413.pdf.

MOUFFE, Chantal (1999), *El retorno de los político comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Buenos Aires, Paidós.

OSZLACK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1982), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Revista venezolana de desarrollo administrativo* 1, 172-194.

OSZLACK, Oscar (1984), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.

OTEIZA, Ernesto, NOVICK, Susana y ARUJ, Roberto (2000), *Inmigración y discriminación. Políticas y Discurso*s, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario.

POULANTZAS, Nikos (1990), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI.

PZEWORSKI, Adam (2007), Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires (pp. 143-168). Publicaciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

SARTORI, Giovanni. (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.

Páginas web

inadi.gob.ar.

Normativa

Ley 23.592/88 Ley antidiscriminatoria.

Ley 26.206/06 Ley nacional de educación.

Ley 26.522/09 Ley de servicios de comunicación audiovisual.

Ley 26.618/10 Ley de Matrimonio Igualitario.

Decreto 1054/10 **Matrimonio igualitario.**

Decreto Presidencial 1584/2010 Día de la raza.

Ley 26. 743/12 de Identidad de género.

Ley 26.852/13 Día conmemorativo para la cultura afro-argentina.