

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 138

DERECHOS HUMANOS, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

LUDWIG GUENDEL
MANUEL BARAHONA
EDUARDO BUSTELO

Blanca

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 138

DERECHOS HUMANOS, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

LUDWIG GUENDEL
MANUEL BARAHONA
EDUARDO BUSTELO



Sede Académica, Costa Rica.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)



Asdi

ESTA PUBLICACIÓN ES POSIBLE GRACIAS ALAPOYO INSTITUCIONAL DE LA
AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC)
DE LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI).

La serie Cuadernos de Ciencias Sociales es una publicación periódica de la Sede Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Su propósito es contribuir al debate informado sobre corrientes y temáticas de interés en las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Los contenidos y opiniones reflejados en los Cuadernos son los de sus autores y no comprometen en modo alguno a la FLACSO ni a las instituciones patrocinadoras.

ISSN:1409-3677

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede Académica Costa Rica
Apartado 11747-1000, San José, Costa Rica
Web: <http://www.flacso.or.cr>
Primera edición: Setiembre 2005.

Director de la Colección: Carlos Sojo
Producción Editorial: Américo Ochoa

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
PROGRAMACIÓN SOCIAL CON ENFOQUE DE DERECHOS: HITOS Y DERROTAS EN LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA	11
<i>Ludwig Guendel</i> <i>Manuel Barahona</i>	
Introducción	11
1. Los derechos humanos son política	12
2. La política de los derechos humanos: el principal objetivo de la programación social con EDH	19
3. El marco lógico de la política de los derechos humanos	21
4. El análisis de situación basado en el EDH	28
5. La gerencia del marco lógico	32
5.1 <i>La política</i>	32
5.2 <i>El enfoque</i>	34
Bibliografía	44
INFANCIA EN INDEFENSIÓN	47
<i>Eduardo Bustelo Graffigna</i>	
Introducción	48
1. La biopolítica de la infancia	49
2. La Pobreza y los Niños/as y Adolescentes	50
3. Tanatopolítica	52

4. Biopolítica y subjetividad	54
5. La Compasión	58
6. La “Inversión”	63
7. La Infancia y los Derechos	67
8. Infancia y Derechos Humanos	78
9. Infancia y la Democracia	84
10. El Estado y los Niños/as	88
Conclusión: Luchar por la Infancia es Denunciar el Mundo	97
Bibliografía	100

LA POLÉMICA PERO NECESARIA COMPRESIÓN DEL RIESGO DESDE EL ENFOQUE DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	105
<i>Ludwig Guendel</i>	

Introducción	105
1. El enfoque de niñez y de adolescencia	106
2. La niñez y la adolescencia y el concepto de riesgo	109
3. El riesgo y el enfoque de los derechos de la niñez y la adolescencia	116
3.1 <i>Protección, riesgo y derechos de la niñez y de la adolescencia</i>	119
4. Hacia una política de protección integral	123
Bibliografía	126

PRESENTACIÓN

En los últimos años, hemos asistido al fortalecimiento de la teoría del sujeto y a la multiplicación de las llamadas luchas “identitarias” de género, étnicas, de grupos etáneos, etc. Dos procesos que no sólo han corrido en paralelo, sino que se han retroalimentado mutuamente. Paradójico es que, en el marco de la globalización, ambos procesos surgen de sendas de crisis profundas en lo económico y en el ámbito de la representación. La teoría del sujeto rompe con los enfoques esencialistas que petrificaban los movimientos sociales en categorías predefinidas desde la estructura económica, mientras que las luchas por la identidad emergen contra cualquier forma de concentración política exclusivista que haga caso omiso de la diversidad sociocultural, postulando no sólo la descentración sino la desformalización de los espacios anteriormente considerados como públicos.

Ambos condujeron a hechos notables. El primero, llevó al reconocimiento de la centralidad del sujeto frente a las estructuras: el Estado, el partido, la clase o el mercado, al mismo tiempo de que se concibe al individuo como el producto de un tejido social y no de la atomización de seres que reclaman una independencia. El segundo, condujo a que los derechos individuales, entendidos no como “demandas de no intervención”, sino como fórmulas de reconocimiento y respeto social de todos y todas, alcancen no sólo una mayor vigencia política, sino una clara articulación con los derechos sociales y económicos expresada en esfuerzos e instrumentos institucionales y jurídicos de nuevo cuño.

Todo ello derivó en nuevos enfoques y políticas específicas dirigidas hacia sujetos y actores grupales e individuales (mujeres, niñez, grupos étnicos, personas con discapacidad), orientadas a garantizar derechos de ciudadanía, derechos sociales y derechos económicos.

“Vivir su propia vida”, como ha calificado el sociólogo alemán Ulrich Beck este proceso simultáneo de reclamo por la autonomía y de interdependencia social, implica condiciones económicas y sociales que requieren una garantía de derechos, de modo que se aseguren las capacidades necesarias para que la libertad deje de expresarse sólo formalmente y se transforme en una condición del disfrute y de la lucha por la igualdad de oportunidades en todos los planos sociales y políticos.

Los binomios autonomía y garantía social, reconocimiento y responsabilidad institucional tienen implicaciones profundas tanto en la manera como concebíamos la institucionalidad social y la política, cuanto en el modo como construíamos los desafíos en los campos de las políticas públicas, la planificación y las demandas sociales. La búsqueda de la equidad ya no se subsume exclusivamente al acceso a bienes, también los valores y las capacidades para exigir, vigilar e incidir se convierten en parte fundamental de los procesos de racionalización social en curso.

Ahora bien, estos nuevos conceptos y prácticas sociales, abren un debate y para algunos son, simplemente, nuevos anatemas. En efecto, el reforzamiento y la reconceptualización del sujeto, surge en el contexto de la crisis del Estado Social de Derecho, de la implementación de políticas desreguladoras y el fortalecimiento del mercado, así como del resurgimiento de las tesis políticas conservadoras. En ese marco, los derechos no han sido exclusivamente demandas de los movimientos sociales ni han sido tematizados únicamente por los enfoques más progresistas.

La centralidad que ha conseguido el tema del reconocimiento y la exigibilidad de los derechos obedece a procesos mucho más complejos, que involucran las deficiencias de los programas sociales para cumplir eficazmente sus mandatos, el fortalecimiento de la globalización, que ha reforzado una estructura y una política de promoción y de vigilancia internacionales de los derechos, la desregulación, la desinstitucionalización y el robustecimiento del mercado, que ha tendido al protagonismo del individuo egocéntrico y a la generación de nuevas prácticas sociales fundadas en el conocimiento de los riesgos, y una mayor conciencia acerca de la desigualdad y la exclusión social y de su impacto en los mercados y en la gobernabilidad de las naciones.

Inexorablemente todos estos cambios sociales y culturales han provocado reelaboraciones conceptuales en lo político y en lo social, que ha estado llevando a propuestas de reinstitucionalización y reingeniería de procesos diferentes, donde los derechos tienen un lugar preferente. Los derechos son realidades complejas y contradictorias que obedecen a intereses y aspiraciones humanas concretas. Al igual que otras instituciones, son producto de luchas y compromisos. Más aún, los derechos, por las razones antes anotadas, derivan de concepciones y plataformas políticas y culturales muy diferentes, pero que ya cristalizados jurídicamente, las condensa sin resolver, claro está, la totalidad de sus tensiones.

Precisamente, el presente Cuaderno de Ciencias Sociales reúne tres artículos que recogen algo de esta complejidad, mostrando tanto las exigencias operativas y políticas de la programación social basada en los derechos humanos como el debate que hay alrededor de políticas centradas en el sujeto, en este caso haciendo particular énfasis en la niñez y la adolescencia. El Cuaderno procura integrar artículos escritos en momentos y con fines muy distintos, con el propósito de divulgar el enfoque de los derechos humanos y promover la discusión científica y política en torno a su cristalización institucional.

El artículo de Ludwig Guendel y Manuel Barahona “Programación social con enfoque de derechos: hitos y derroteros en la configuración de un nuevo paradigma” analiza el proceso de institucionalización política y programática de los derechos humanos, proponiendo recomendaciones en el orden operativo. El artículo de Eduardo Bustelo “Infancia en indefensión” en tono desafiante y polémico, nos invita a leer el tema de los derechos mostrando las complejidades políticas y los peligros que se ciernen en una política pública específica como la de la niñez, una de las áreas sociales que más ha avanzado en la adopción de este enfoque. Finalmente, el artículo de Ludwig Guendel “La polémica pero necesaria comprensión del riesgo desde el Enfoque de niñez y adolescencia” analiza los contenidos del concepto de riesgo, sus peligros y sus potencialidades para enfocar la política pública de niñez desde una perspectiva de los derechos humanos.

PROGRAMACIÓN SOCIAL CON ENFOQUE DE DERECHOS: HITOS Y DERROTAS EN LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA¹

LUDWIG GUENDEL²
MANUEL BARAHONA³
JUNIO DE 2005

Introducción

El presente artículo tiene como propósito hacer un esfuerzo inicial por sistematizar la programación social del enfoque de los derechos humanos. Se realiza una reflexión dirigida a mostrar la visión práctica de este enfoque y a distinguir las etapas en el proceso de programación social. Asimismo, se discuten algunos de los problemas y desafíos que surgen en la implementación de un programa de promoción y protección de los derechos humanos.

Su estructura consta de cinco breves secciones, iniciando con una visualización de los derechos humanos como quehacer político. La segunda sección analiza cómo la política de los derechos humanos deviene en el objetivo principal de la programación social con enfoque de derechos. En búsqueda de un encuadre conceptual e instrumental, la tercera sección se adentra en el marco lógico de la política de los derechos humanos, lo que supone una aproximación al tema de la concreción de un nuevo paradigma de programación social. La cuarta

-
- 1 Las ideas expresadas en este artículo son personales y no representan la posición de los organismos en los que colaboramos.
 - 2 Sociólogo costarricense, profesor de la Escuela de Antropología y Sociología de la Universidad de Costa Rica y Oficial de Programas UNICEF-Ecuador.
 - 3 Sociólogo costarricense, Catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional y consultor UNICEF-Costa Rica.

sección se detiene en la relevancia del análisis de situación basado en el enfoque de derechos. Finalmente, la quinta sección, discute sobre la gestión del marco lógico en sus vinculaciones con una programación social, sustentada desde el enfoque de los derechos y la gestión por resultados.

1. Los derechos humanos son política

El enfoque de los derechos humanos (EDH) es una perspectiva de análisis y de la acción social que sitúa al ser humano tanto en su dimensión colectiva como individual, en el centro de la sociedad y concibe los derechos como los medios que garantizan a las personas el acceso, las capacidades y el ejercicio de la igualdad, la libertad y el bienestar. El EDH surgió con el propósito de articular un programa de apoyo y de institucionalización de las luchas sociales por el reconocimiento de los derechos humanos, particularmente a grupos específicos que ponían en cuestión su invisibilización como sujetos. Desde esa perspectiva, este es un enfoque con desafíos prácticos y técnicos, orientados a configurar e institucionalizar una nueva ética democrática sustentada en el sujeto, entendido en los mismos términos de la formulación de Kant: una persona moral, libre e igual.

Ha de destacarse, sin embargo, que el EDH, cuya decantación más sistemática acontece en la década de los noventa y en el marco del Sistema de las Naciones Unidas, con todo el trasfondo histórico que viene desde la Revolución Francesa hasta la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en 1948, se enmarca dentro de una vastísima discusión en el campo de las ciencias humanas acerca de la significación social del sujeto y del poder y en el campo más instrumental de las políticas económicas y sociales acerca de la equidad y la integración social⁴. En este marco se pueden ubicar las siguientes tres corrientes, las cuales ponen énfasis en determinadas dimensiones de los derechos humanos: i) la co-

4 El enfoque de los derechos humanos se nutre de varias perspectivas teóricas y políticas que van desde las teorías de la justicia y de los derechos humanos, pasando por las teorías psicológicas y sociológicas de comunicación social y la construcción del sujeto y los aportes en el campo de la economía y de la sociología relacionados con la obtención de la equidad y de la integración social. Obviamente, cada una de estas aportaciones ayuda a ir conformando un cuerpo teórico, que no siempre aparece articulado en un único discurso. Sin embargo, todos tienen un objetivo analítico común: mostrar como el sujeto es y debería ser el eje de la transformación social. Todos estos aportes teóricos apuntan a la desfeticización de concepciones de la historia y de la sociedad que tienden a magnificar los productos sociales y a disminuir el papel que tienen los sujetos en esa producción.

riente normativista, que ha privilegiado el derecho y cifra todas las esperanzas en la reforma legal, ii) la corriente culturalista, que ha puesto el acento en el cambio en los patrones culturales, que orientan a las personas individual o colectivamente, y iii) la corriente de la equidad, que se ha preocupado, principalmente, por los problemas de acceso a los recursos sociales y al bienestar económico y, últimamente, a los aspectos de las capacidades y del disfrute de la libertad como un resultado del bienestar y no solamente de la libre escogencia.

Todas estas corrientes son complementarias y contribuyen a forjar una visión integral de los derechos humanos, que trascienden las viejas concepciones más centradas en los temas propiamente jurídicos.

Los derechos humanos, desde estas perspectivas, conducen a un posicionamiento moral basado en el re-conocimiento de las necesidades, de las aspiraciones y de la autonomía de la persona, tanto en su dimensión individual como colectiva, que son producto de procesos políticos, económicos y culturales y reciben su expresión jurídica. Re-conocer significa la aceptación del carácter reflexivo y, por consiguiente, activo de la persona y de la colectividad. Como Rawls ha señalado: “Una concepción moral incorpora una concepción de la persona y de las relaciones entre personas. Los que se han criado dentro de una concepción particular llegan a ser, a su debido momento, un determinado tipo de personas y expresan esa concepción en sus acciones y en sus relaciones entre sí” (Rawls, 1999, p. 199).

La mayoría de los autores concuerda en que el concepto de ciudadanía (social, política o cultural) expresa ese reconocimiento social, institucional y político (cfr.: Bustelo y Minujin; 1998; Sojo, 2002; y Reuben -compilador-, 2000). La ciudadanía es un estatus que otorga el Estado y reconoce la sociedad, el cual garantiza el acceso y el disfrute de los derechos políticos, sociales y económicos reconocidos. Implica un nivel de acceso a servicios y recursos, libertades, participación política en la toma de decisiones y respeto a las opiniones e intereses de los otros, siempre y cuando ello no esté en desmedro de la condición de ciudadanía de otras personas.

La ciudadanía otorga una condición de igualdad social y política respaldada en la universalidad de una ley. Por lo tanto, su construcción vincula a la política, la cultura y la economía en torno al Derecho. No obstante, esta condición no se agota en los espacios públicos, sino que, por el contrario, se extiende a todos los ámbitos en los que se desenvuelve la persona, incluyendo los más íntimos.

Para el enfoque de los derechos humanos, la igualdad social articula tres cosas que normalmente se han visto y tratado por separado: el acceso a la riqueza; es decir, el problema de las necesidades; el acceso a la libertad como autonomía; esto es, el problema del ejercicio de las capacidades, y, el acceso al poder, lo que alude al problema de la participación social y política. En otras palabras, la dimensión objetiva y subjetiva del mundo de lo social.

Hasta ahora, la fragmentación de este mundo, había conducido a que nos planteáramos la la igualación de cada uno de esos ámbitos específicos, sin vincularlo con los otros o haciéndolo de manera muy tenue. Es decir, como apuntaba Lechner, consolidando "...la escisión entre objeto y sujeto, entre estructura y acción, entre sistema y mundos de vida", consiguiendo que "la subjetividad de las personas, sus valores y emociones sean expulsadas de la reflexión científica" (Lechner, 2002, p. 16).

El EDH, por el contrario, articula estas preocupaciones en virtud de que parte del principio de que el sujeto es un ser singular (integral e integrado) y, al mismo tiempo, un ser social, es decir, enmarcado en instituciones o colectividades organizadas.

No obstante, la construcción del sujeto es también una realidad compleja y contradictoria, la cual no siempre se ve reflejada así en los marcos normativos que orientan su acción. Su realidad es subjetiva y, por lo tanto, opaca, resultado de preferencias, intereses y necesidades que se desarrollan intersubjetivamente y que tanto en el nivel colectivo, donde surge un sujeto más difícil de descifrar, como en el nivel individual, la vanidad y el ego operan. Hecho que adquiere matices particulares, pues confronta una ética basada en lo social con otra sustentada en el individuo "ensimismado".

La visión integrada de los ámbitos sociales constituye, sin la menor duda, una de las principales contribuciones del EDH al análisis y la acción social. La visión parcializada de la realidad social que escinde al sujeto en partes y no vi-

5 Ulrich Beck señala al respecto que "El sistema de valores de la individualización contiene a la vez propuestas de una nueva ética que se apoya en el principio del "deber con uno mismo".este representa una absoluta contradicción para la ética tradicional, que considera que los "deberes" tienen necesariamente un carácter social y que el quehacer del individuo coincide con el de la comunidad y en éste desemboca. Por eso, tales orientaciones fácilmente se convierten en egocéntricas" (Beck, 2000, p. 81).

sualiza su propia integración e integralidad con la sociedad en su conjunto conduce a que el objeto de la racionalización no sea el centro de lo social, tal y como ha sido destacado por Hinkelammert. Según este autor "...se plantea una doble reducción: a) de la "objetividad" a los juicios de hecho y b) de los juicios de hecho a la eficiencia medio-fin. Resultado de esa operación, la racionalidad queda restringida a la racionalidad instrumental" (citado por Lechner, p:17,2002)

Reconocer esa complejidad, contribuye a entender y jerarquizar el proceso social de construcción del sujeto. No todas las dimensiones tienen el mismo peso y operan por igual en los mismos espacios y en la misma dirección. La adecuada comprensión de ello es relevante porque facilita el visualizar los niveles, la factibilidad, el peso y la naturaleza que debe tener un plan de acción institucional orientado a garantizar la realización plena de los derechos humanos. En ocasiones se pierde de vista esta jerarquía y se pone énfasis en aspectos que quizás son importantes en un plano pero carecen de significación en otro. O bien, se descontextualiza la acción del sujeto, quedando desprovista del sentido que está adquiriendo lo social en el mundo contemporáneo.

Desde la perspectiva de la sociología política, el reconocimiento de los derechos humanos es un proceso social y político que deriva de la construcción de concepciones de mundo, en otras palabras, de concepciones de lo recto y de lo justo, como argüía Rawls (Rawls, op. cit). Visiones que procuran encauzar a la sociedad hacia un horizonte ético y normativo centrado en el protagonismo del sujeto. Esto conecta con el concepto gramsciano de hegemonía entendida como capacidad de dirección política e intelectual (Portelli, 1985), a la que subyace un valor ético, de modo que la configuración del horizonte de convivencia política se encuentra atravesado por el conflicto social y por esfuerzos diversos para construir y dirigir una determinada articulación de fuerzas. En este sentido, las leyes como cristalización de un sistema de normas y valores dado, no son predeterminaciones, sino que devienen en un resultado o condensación de relaciones sociales conflictivas expresadas en instituciones cuyo papel consiste en organizarlas e institucionalizarlas bajo ciertos criterios (Poulantzas, 1979)

Las instituciones económicas -incluyendo el propio mercado-, sociales y políticas, en consecuencia, constituyen medios -no fines- para que las personas de cualquier edad, sexo y etnia accedan a condiciones de vida, niveles de participación social y política y de autorrealización personal suficientes para alcanzar

un buen estado de felicidad, salud física y mental y de bienestar económico y cultural y formulen sus proyectos morales y normativos con arreglo a sus intereses e ideologías. Pero, al mismo tiempo, son espacios de construcción de acuerdos sociales entre los grupos sociales y políticos para construir una concepción de la justicia con equidad. En este sentido, son también medios. Al respecto, como señala Rawls: “Las instituciones pueden hacer uso de la gama completa de capacidades con tal de que las desigualdades no sean mayores de lo necesario para que redunden en provecho de los menos afortunados y el esquema de iguales libertades democráticas no se vea afectado de forma adversa” (Rawls, 1999, p.184), de modo que la única desigualdad admisible en el trato es aquella que propende a equiparar e igualar a los excluidos (discriminación positiva).

Este encauzamiento debe cristalizar en leyes y normas sociales (instituciones) para que obliguen a la colectividad a la observancia de determinadas prácticas de reconocimiento. No obstante, en la realidad no todos los derechos obtienen ese consenso social básico y tan solo algunos alcanzan la jerarquía de la obligatoriedad legal. Otros se mantienen únicamente como una condición o referente ideológico y moral pero en esferas sociales muy limitadas a los sectores más sensibilizados.

La aprobación de la ley tampoco implica el acuerdo social total, pues tan solo representa el resultado de un acuerdo mínimo que ha sido compartido, al menos, por los sectores dirigentes. Ni la condición ideológica y moral es una muestra del avance social de los derechos humanos, pues el hecho de que algunos cobijen ese ideario no quiere decir que está siendo transformada la sociedad. Aquí se muestra la tensión entre el enfoque normativo y la realidad concreta.

La sociedad es algo complejo y se encuentra atravesada por intereses económicos y sociales que han penetrado la conciencia de las personas, muchos de los cuales en virtud de la primacía fáctica de las formas capitalistas de producción -magnificadas por la crisis y caída del socialismo realmente existente- están cifrados en el éxito y la rentabilidad económica. Ello significa que el Estado de Derecho debe conciliar estos y otros intereses con la ética y la moral de los derechos humanos y, en consecuencia, la implantación de los derechos humanos depende, en gran medida, de la capacidad de este Estado para conciliar y de cómo se armonizan todo este conglomerado de intereses contrapuestos. Cada derecho deviene así en un ámbito de conflictividad y un mecanismo de encauzamiento de la acción social.

Esto refuerza esa advertencia sociológica de que las leyes y las normas sociales no son solamente instrumentos de institucionalización de las posiciones morales o ideológicas de los diferentes grupos sociales sino que, también, representan espacios sociales y políticos a partir de donde se libran luchas sociales en favor y en contra de determinadas tesis y orientaciones. Las leyes son, en este sentido, un instrumento de exigibilidad y de garantía pero no aseguran por sí mismas la obligatoriedad del derecho, a no ser que haya una presión social y mecanismos de control ciudadano sobre el carácter vinculante de estas normas. De hecho, en las sociedades modernas el conflicto toma cuerpo en el sistema legal, pero no se limita a él.

Tampoco se trata de disminuir la importancia de las leyes gracias a un reduccionismo sociológico. Llevan mucha razón los juristas cuando señalan que la aprobación de la ley, puede coadyuvar al cambio cultural y a generar, en consecuencia, un acuerdo social en el largo plazo. Solo que ello no ocurre únicamente en virtud del principio de obligatoriedad de la ley, sino, también, a causa de que ésta expresa la existencia de una coalición social y política fundada en una determinada estructura y en un movimiento social de apoyo más o menos amplio, que tiene un impacto dado en la política y en las instituciones. En fin, esta es la limitación del enfoque jurídico, pues queda en claro que la existencia de una ley no tiene implicaciones fácticas, sin este acuerdo social activo.

Ahora bien, el acuerdo no significa homogenización de criterios, ni ausencia de oposición. Habrá una coalición opositora, que perseverará a lo largo de todo el proceso de institucionalización del “derecho”, lo cual significa ni más ni menos que el conflicto se extenderá en el tiempo y la aplicación e internación del derecho estará sujeto a él. El acuerdo definitivo no existe. Es un ámbito de permanente deliberación y disputa.

La política es un medio de exigibilidad o de neutralización de los derechos. Por otro lado, las instituciones tienen un papel vital en la implementación del marco legal, pues cumplen una función pedagógica y establecen mecanismos programáticos que contribuyen a promover la implementación de las leyes. Este es un momento para que se interprete la ley y se defina la jerarquía de compromisos con su implementación, de modo que es otro espacio de conflicto que atraviesa el marco legal.

Ahora bien, hay diferentes tipos de derechos y distintos sujetos y prácticas que pretenden ser reguladas. En algunos casos y temas de carácter más general puede cristalizar un acuerdo social con cierto nivel de eficacia. Tal es lo que sucede con los denominados derechos de libertad, principalmente aquellos que no están vinculados con la gestión de la intimidad. Pero otros como los llamados derechos programáticos o derechos sociales, siguen constituyendo más bien enunciados que dependen de una voluntad política que incida, por ejemplo, en la distribución de la riqueza y, por esa vía, en la estructura social.

De lo anterior se sigue que existe una política de y para los derechos humanos y que la misma constituye un asunto clave. No es suficiente con alegar que los derechos humanos son un marco normativo o un conjunto de principios éticos y morales. Los derechos humanos son un espacio de confrontación y de acuerdos sociales en los que se tematizan las problemáticas para la superación de la desigualdad social y su lucha se traduce en una política de derechos humanos, en la cual igual que en otras políticas públicas hay enfoques vinculados a intereses y a concepciones diversas y disímiles. Debemos abandonar la concepción virginal de los derechos humanos y entender su implementación como un asunto político que está sujeto a una dinámica de poder, a la microfísica del poder en términos de Foucault.

2. La política de los derechos humanos: el principal objetivo de la programación social con EDH

La construcción de la igualdad social y de la libertad es el objetivo principal de la política de derechos humanos. Como este es un asunto práctico, es necesario abordarla mediante instrumentos con incidencia práctica, tales como estrategias, planes de acción, políticas, programas y proyectos. ¿Qué es un plan de acción? Es la manera como las personas, los grupos sociales y las instituciones solemos encarar el futuro. Un plan de acción constituye un esfuerzo de anticipación o si se quiere de colonización del porvenir. En otras palabras, la racionalización de nuestra vida social³.

El plan de acción en torno a los derechos es un plan de incidencia política y cultural dirigido a conseguir un estándar u horizonte ético, como, por ejemplo, los derechos de la niñez y de la adolescencia, los derechos de la mujer o los derechos sociales en su conjunto. Este horizonte ético es lo que hemos acordado como lo mínimo necesario para garantizar una base que posibilite alcanzar esta igualdad social y la libertad. Estas nociones constituyen conceptos límites, que probablemente nunca se logren en su estado ideal, a no ser que vivamos un mundo poshumano. No obstante, es el acicate que gobierna tal horizonte.

Cuando hablamos de un acuerdo, nos referimos a un arreglo entre las diferentes fuerzas sociales que aglutinan a los sujetos en su condición de actores. Este acuerdo es un rango que establece los límites máximos y mínimos de la lucha social por los derechos humanos. El derecho y los derechos constituyen realidades relacionales que están mediadas por el poder. La contingencia de cómo se resuelve el poder en torno a los derechos está condicionada por el carácter procesal de esa lucha, lo cual quiere decir que constituyen tan solo equilibrios inestables de fuerzas, que se expresan social y políticamente, dependiendo de cómo este poder se resuelva dentro de determinadas correlaciones y coyunturas.

En este sentido, el plan de acción es un instrumento de alcance político, ya que intenta modificar estructuras de poder dentro de las institucio-

6 Distintos autores como Bobbio, Habermas, Giddens, Rawls, Beck y Tugendhat comparten esta noción de plan o programa de acción. Una sistematización de estas posiciones puede consultarse en Ludwig Guendel. Oportunidades, derechos y política social: la reforma de la política social en América Latina. UNICEF-Costa Rica, diciembre, 2002.

nes y, en general, en la sociedad que provocan desigualdades de diversa naturaleza. Estas estructuras de poder pueden ser de variado tipo. Hay estructuras constituidas a partir del poder económico, estructuras de poder más difusas que tienen una expresión principalmente cultural y estructuras de poder basadas en lo religioso y, finalmente, estructuras que combinan lo económico y lo cultural, como tipologías básicas.

Existe una jerarquía de temas que están vinculados con determinadas estructuras de poder y que implican acciones y consecuencias políticas diferentes. Lo cierto es que la incidencia política busca dos cosas: transformaciones culturales, que se expresen institucionalmente en la parte normativa y socialmente en cambios conductuales; y transformaciones políticas y económicas, que impliquen una participación económica y política plena de los sujetos de derechos. Estos temas tienen diferentes niveles de conflictividad, dependiendo de las estructuras de poder que se desee modificar. Cuánto más vinculada se encuentre esta estructura de poder con los aspectos neurálgicos de la vida económica y cultural de una sociedad, tanto más compleja y conflictiva será la política de los derechos humanos. Sin embargo, esta premisa que es cierta, también es relativa, ya que tal complejidad y conflictividad es directamente proporcional a los niveles de acuerdo social.

En algunos campos, el acuerdo social es amplio y activo, como, por ejemplo, la violencia doméstica, la explotación sexual comercial de menores o la situación de los enfermos y las enfermas de SIDA, razón por la cual se puede incentivar una coalición de fuerzas comprometidas con el cambio social y político.

En otros campos, este acuerdo es mínimo, casi intangible y, por lo tanto, es difícil contar con esta capacidad de articulación y movilización social y política. En este caso, probablemente, se requiera de un mayor esfuerzo moral, que coadyuve a generar sentimientos colectivos que se traduzcan en cambios de diverso tipo. Un ejemplo de ello es lo que ha ocurrido con las políticas de desarrollo recientemente implementadas, las cuales se ceñían estrictamente a las posiciones más ortodoxas del neoliberalismo proclamadas en el llamado Consenso de Washington, mientras el acuerdo acerca de su inviabilidad social era mínimo. Cuando dicho acuerdo fue creciendo gracias a posiciones como las del Ajuste con Rostro Humano (Cornia *et al*) o las disensiones de personajes como Joseph Stiglitz, los planteamientos más moderados fueron ganando terreno, al punto de que hoy empezamos a ver en algunas áreas como se echa marcha atrás o se tiende a la implementación de perspecti-

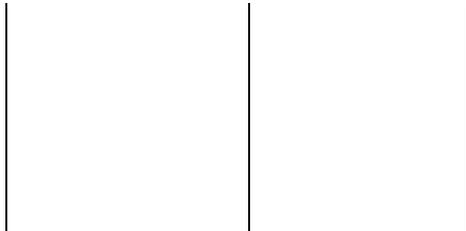
vas más centristas y heterodoxas. No hay duda de que gracias al fortalecimiento de esta coalición progresista y el retorno del péndulo, es posible volver a plantear temas que parecían tan “desactualizados” como el aumento de la inversión social sin ser objeto de descalificación por los grupos más conservadores.

La política en cada caso es diferente. En el primero, hay tal nivel de acuerdo que la dimensión de poder de la política prácticamente puede pasar inadvertida y el peso se encuentra en los aspectos más culturales. Por esta razón, para algunos autores este tipo de políticas de derechos humanos son ámbitos despolitizados que no inciden en los aspectos estructurales que provocan la desigualdad social. En el segundo caso –mediado por las dificultades de acuerdo- la complejidad política transparenta los problemas de poder y la correlación de fuerzas que están de fondo. Se trata de temas que aluden a las estructuras principales de poder, de ahí que se torne previsible que un programa de incidencia política y social pueda suscitar un “tensionamiento” de fuerzas y posiciones. Esto conduce a que se ponga énfasis en los aspectos técnicos, como una manera de atenuar esta reacción. Normalmente, la política de los derechos humanos oscila entre estos dos extremos. En todo caso, es conveniente admitir también que el plan de acción no se agota en lo político (táctica y estrategia), requiere un fundamento técnico-programático y una visión comunicacional.

3. El marco lógico de la política de los derechos humanos

El Sistema de Marco Lógico es una herramienta basada en resultados de gestión para la conceptualización, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos. Su virtud principal es facilitar la estructuración del proceso de planificación de proyectos y comunicar información esencial sobre los mismos a los sujetos o actores involucrados de forma eficiente en un formato amigable para el lector (ver figura 1). El marco lógico como sistema articula cinco momentos:

- i) Análisis de Involucrados,
- i) Análisis de Problemas,
- iii) Análisis de Objetivos, i
- v) Análisis de Alternativas y
- v) La Matriz de Marco Lógico (MML), aunque es usual la confusión de asumir esta matriz como si fuese la totalidad del Marco lógico.



La adopción de un sistema de esta naturaleza u otro de alcances semejantes es útil para conducir la puesta en escena de la política de derechos humanos. Se trata de la traducción del horizonte ético que anima el enfoque de derechos –con su fundamento técnico-programático– en un marco lógico, constituido por objetivos, actividades, productos y resultados de diverso tipo, que interactúan en un determinado contexto. Este encierra una estrategia política de promoción, protección y vigilancia de los derechos humanos. Cada una de estas áreas tiene una funcionalidad determinada en la política de derechos humanos y sus responsabilidades en el cumplimiento de los mismos se desagregan en marcos de acción específicos, pero totalmente articulados.

A diferencia de los enfoques tradicionales o teleológicos, los cuales ponen énfasis en las tecnologías y en las carencias, el objeto de este marco lógico, que es de carácter deontológico, son los sujetos. Los resultados esperados se encuentran, por consiguiente, en función de un mejoramiento en el reconocimiento y cumplimiento de sus derechos. Es allí donde es necesario establecer una identificación primaria entre el sujeto del marco lógico y los actores concretos de la política, para definir un cuadro de las responsabilidades funcionales y éticas. En términos de planificación, se estaría reforzando así el paradigma contemporáneo de la planificación estratégica.

De acuerdo con un esfuerzo analítico emprendido recientemente por Urban Jonsson, dirigido a organizar desde un punto de vista funcional el cuadro de res-

ponsabilidades, existen sujetos de derecho y responsables de derechos (Jonsson, 2003, pp. 45-62). Los responsables de derechos son personas, colectividades e instituciones, que cumplen una determinada función en el reconocimiento y cumplimiento de estos. Dentro del plan de acción, estas responsabilidades deben ser fortalecidas, para lograr la meta del cumplimiento pleno de los derechos, de modo que la política de derechos humanos –y el programa– queda claramente establecida como resultado de una acción en la que participan diferentes actores con determinados rangos de responsabilidad. Sin duda, ello contribuye a establecer de manera más exacta el foco de la intervención

A esta visión de Urban Jonsson hay que agregar que la acción de los responsables de derechos es un asunto complejo que se desarrolla en ciertos contextos, bajo diferentes roles y de manera dinámica y conflictiva. En este sentido, hay que tener presente las siguientes tres precisiones teórico-metodológicas.

La primera consiste en que debe aclararse que en el plano social todas las personas en cuanto aspiran o son ciudadanos y ciudadanas reconocidos, son sujetos de derechos y responsables de los derechos, al mismo tiempo⁷. En algunas ocasiones, funcionan como sujetos de derechos y en otras como responsables de derechos; estos roles en ocasiones son conflictivos. Por ejemplo, un obrero es un sujeto de derechos económicos y sociales no reconocidos o no suficientemente reconocidos, pero al mismo tiempo, tiene un rol de padre y un rol de esposo, bajo esos roles el obrero ya no solo es sujeto de derechos, sino, también, responsable/co-responsable de los derechos individuales de sus hijos, hijas y de su esposa, y así sucesivamente. El no reconocimiento de sus derechos sociales afecta, también, su rol de responsable de derechos de su familia.

7 La relación funcional en ambos planos muestra que los derechos son producto del reconocimiento cotidiano entre los dos sujetos que tienen los mismos roles de re-conocimiento (respeto y aceptación del otro) y de responsabilidad. No obstante, no todos los sectores son igualmente reconocidos como tales; es decir, existe una clara desigualdad, propia de roles diferenciales en la vida y la dinámica social. Esto significa que los niveles de responsabilidad de respetar y de aceptar un derecho es algo que solamente algunos disfrutan y, por consiguiente, en una política de los derechos humanos es necesario poner el énfasis en la responsabilidad en el cumplimiento de los derechos.

La segunda es que debe distinguirse entre el ámbito del Estado y el de las personas y, por lo tanto, los niveles de reconocimiento de la ciudadanía. El Estado mediante la ley establece un reconocimiento universal de los derechos políticos y civiles (ciudadanía política); este se amplía a través de las políticas públicas sociales hacia el reconocimiento de los derechos económicos y sociales (ciudadanía social). En este caso, el reconocimiento del derecho se encuentra mediado por el Estado, en el cual se pueden establecer claramente responsables y sujetos de derechos.

Además, se encuentra el reconocimiento cultural de los derechos (ciudadanía cultural), que obviamente tiene como marco la existencia de una ley o de una norma social. En este segundo caso, los responsables y los sujetos de derechos dependen del nivel de internalización de dichas normas. Hay que hacer una jerarquía y una explicación de las responsabilidades, ya que no es lo mismo la responsabilidad que le compete a una institución o a una autoridad política que la responsabilidad que debe asumir un individuo.

La tercera precisión se refiere a las instituciones como responsables de garantizar los derechos. En términos funcionales, esto es cierto, pero, desde un punto de vista más amplio, debemos recordar que las instituciones están integradas por personas y, por grupos sociales, que, a su vez, forman coaliciones. Esto significa que, en última instancia, la responsabilidad sigue estando en las personas y no sólo en las instituciones vistas singularmente como “actor único racional”.

Otro asunto importante en el marco lógico (o en el instrumento que se adopte) es que es allí donde debemos fijar y reconstruir las prioridades, los niveles de intervención, los plazos y los resultados que se desean alcanzar. Estos tres aspectos dependen de las estrategias políticas, de las condiciones sociales e institucionales y de los niveles de conflictividad social y política; por esta razón, el ejercicio del marco lógico es estratégico y debe realizarse por el conjunto de organizaciones que tienen una responsabilidad y competencia en la política.

En este plano de la elaboración del marco lógico, es necesario lograr la mejor articulación entre la ética y la moral presente en los derechos humanos y los conocimientos científicos. El discurso normativo de los derechos no puede ni debe sustituir el avance científico en materia social, de ahí que la for-

mulación del marco lógico debe tener un fundamento en los hallazgos y conocimientos obtenidos hasta ese momento por las ciencias humanas. Es necesario recordar que el EDH constituye, también, un producto de la apuesta que hizo la sociedad moderna para abordar el desarrollo social a partir de conocimiento científico, lo cual no quiere decir que los principios de esta ciencia moderna no deban ser cuestionados y reformulados a la luz de las conclusiones del EDH y de las lecciones que podemos extraer de la historia.

Precisamente, el EDH nace como el resultado de reconocer que la sociedad y las ciencias humanas surgidas con la modernidad, cuyo fundamento es el uso consciente de la razón en todos los ámbitos –o la radicalización de la fundamentación, como señala Tugendhat– puso tanto énfasis en el producto social, que se olvidaron de algo tan básico pero tan importante como el sujeto de este (Tugendhat, 1988). De modo que el EDH procura restituir el sujeto y, en este afán, se ve compelido a revisar las interpretaciones sociales y culturales basadas o reproducidas por el conocimiento científico y muchos de los supuestos, conclusiones y metodologías de las ciencias especializadas, que han sido el sustento de los procesos de planificación social⁸.

La construcción de este marco lógico, en consecuencia, no puede prescindir de la revisión de tales fundamentos. Cada componente del marco lógico no solo debe someterse a este escrutinio ético, sino que, además, debe interrogar el conocimiento científico acerca de si está en capacidad de fundamentar una acción sustentada en los derechos humanos. De otra manera, debe estimularse el debate y la producción de conocimiento.

Hay dos trampas en la construcción de un marco lógico basado en el enfoque de los derechos humanos. Una es la construcción de un discurso formal de los derechos humanos que suplante el tradicional discurso centrado en el objeto. Esta trampa nos lleva a pensar que es suficiente hablar de derechos para incorporar el EDH. La consecuencia de ello es que se sigue haciendo “más de lo mismo”, pero con otro discurso. La otra es consiste en que se pone tan-

8 “La teoría de la sociedad es una construcción social. Tal elaboración descansa no solo sobre los conocimientos acumulados sino que incluye asimismo creencias, miedos y anhelos. Con frecuencia suele perderse de vista que la teoría social es un hecho moral: implica un juicio que valora el presente con relación a su pasado y un futuro deseado” (Tugendhat, 1988, p. 20).

to énfasis en un discurso normativo, que se pierde la importancia del conocimiento científico “duro”, luego, entonces, el marco lógico se transforma en un conjunto más o menos articulado de frases muy bien tejidas e intencionadas, pero muy poco operacionales. No basta con que la palabra “derechos humanos” esté presente para que el marco lógico y la programación asociada tenga enfoque de derechos.

Finalmente, es necesario tener claridad acerca de que el marco lógico tiene una estática y una dinámica. La estática se refiere a la construcción de un diseño ideal de lo que queremos construir, algo así como la maqueta para los arquitectos o un plano del uso y organización de los materiales para los ingenieros. En la estática es necesario establecer a los diferentes responsables, ámbitos y escenarios posibles de la política de los derechos humanos. En la dinámica es cuando se ve interactuando el deber ser y la realidad; es decir, cuando el marco lógico se traduce en un plan de acción y todos sus elementos comienzan a tener movimiento.

La “apropiación” de la dinámica del marco lógico se realiza al tomar el pulso a la política de los derechos humanos. Este es un acto político que tiene una dimensión técnica, por cuanto el que “hace” el marco lógico es uno de los actores de la política de los derechos humanos. Podríamos decir que hay tantos marcos lógicos como actores y todos ellos procuran tomar el pulso de la acción social colectiva.

El poder también está presente en la construcción del marco lógico de la política de los derechos humanos. En primer lugar, por cuanto no todos los que participan de la política de los derechos humanos han *internalizado* el EDH. Muchos hablan formalmente de los derechos humanos y otros, en el fondo, ni siquiera están preocupados por los derechos humanos, de modo que, en un primer nivel, hay una clara confrontación conceptual entre los que comparten y los que no comparten el EDH. En segundo lugar, existen diferencias entre los que comparten el enfoque de los derechos humanos, algunos se inclinan por apoyar un enfoque más normativo y otros se inclinan por apoyar un enfoque más pragmático o culturalista. En tercer lugar, el EDH no exime la política ni anula las vanidades y egos que son parte esencial de cualquier política institucional, de modo que el conflicto social está presente ineludiblemente en la construcción del marco lógico de los derechos humanos.

Ahora bien, hay que hacer un esfuerzo por jerarquizar los niveles de conflicto social; obviamente no pesa igual el primero que el último factor. Pero lo cierto es que hay que anticipar el conflicto y escenarios de futuro, pues de otra manera el marco lógico está destinado al fracaso. Hay que recordar que estamos refiriéndonos a la política de los derechos humanos y que, por consiguiente, el marco lógico “en funciones” está sometido a esa dinámica política y debe preverse el conflicto para tener claridad hasta donde puede llegarse con los premisas establecidas en él.

Esta imperiosa necesidad de identificar el objeto estratégico de la política y de construir un mapa de los actores, hace que el análisis de situación y los procesos de evaluación social se conviertan en instrumentos claves para el desarrollo del marco lógico. La valoración de la realidad que se desea transformar y la valoración del impacto del marco lógico de la política de los derechos humanos, es una suerte de tarea recurrente que se requiere repetir infinitamente para desarrollar un eficiente proceso de reflexión permanente de la política de los derechos humanos, que puede arrojar importantes resultados no solo de orden práctico y técnico, sino, también, de orden ético y moral.

De cara al mapeo de los actores, debe considerarse que la coordinación y la programación por redes es un imperativo de la complejización de la vida social contemporánea -caracterizada, en breve, por la diversidad y densidad de actores-, que hace impensable una instancia central de coordinación social (Lechner, 1997).

Desde un punto de vista estructural-organizativo, puede entenderse por red “...la coordinación horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución” (*Ibid*, p. 13). Estos actores hacen parte de las relaciones entre Estado y sociedad civil. En un plano funcional, las redes pueden visualizarse como prácticas asociadas entre Estado y sociedad. Su lógica obedece así a una relación articulada que desarrolla la práctica (sistémica) de la intersectorialidad e integralidad, combinando procesos de planificación participativa con mecanismos de gestión compartida entre los más diversos actores (Poggiere y Redín, 1999).

La noción de Red se complementa con ocho características básicas o atributos que la tipifican:

- i) responde a las peculiaridades de una sociedad policéntrica,
- ii) combina formas de coordinación vertical y horizontal,
- iii) vincula e interrelaciona diferentes organizaciones,
- iv) las relaciones tienden a ser informales,
- v) hay dependencia recíproca entre los participantes,
- vi) se dirige a llevar a cabo decisiones colectivas,
- vii) su punto de partida es un conflicto o una diversidad de intereses,
- viii) es política cuando reúne autoridades estatales y/o partidos políticos (Messner, Dirk, citado por Lechner, 1997).

Es importante señalar también que la lógica funcional de las redes responde a ciertas reglas básicas: distribución justa de costos y beneficios entre los participantes, reciprocidad, vinculación intersubjetiva (sentido de pertenencia), la autolimitación de cada actor y el respeto a los intereses legítimos de los otros.

4. El análisis de situación basado en el EDH

El análisis de situación es un análisis multicausal de una problemática social dada, con el objetivo de fundamentar, orientar y organizar “una intervención social”. Normalmente, procura medir la magnitud y caracterizar la naturaleza de las carencias de los grupos sociales que requieren de atención social. Este permite identificar el problema que será enfrentado o abordado y los factores y las articulaciones sociales que lo configuran. Es un foco que define una jerarquía de procesos problemáticos que determinan una situación compleja que requiere ser corregida, atendida o eliminada.

El diseño del plan de acción para la política de derechos humanos requiere, también, de un análisis de situación, donde es indispensable, por consiguiente, que tenga como punto de partida una problemática muy bien definida.

Recordemos, que este es un plan de intervención que busca modificar patrones culturales, proveer bienes y servicios y estimular acciones colectivas y políticas que favorezcan y garanticen directamente el reconocimiento efectivo de tales derechos. Como tal, necesita de un direccionamiento que enfoque exactamente las áreas más sensibles y que puedan generar un efecto multiplicador en la promoción, protección y garantía de los derechos humanos.

El análisis de situación necesario para un plan de acción que se proponga impulsar una política de derechos humanos, también requiere construirse a partir de interrogantes que indaguen cómo y por qué esa condición o problemática social constituye una posibilidad de realización o una posible violación a los derechos humanos. En otras palabras, la multicausalidad no estaría exclusivamente puesta en la carencia y los factores objetivos que conducen a ella, tal y como lo hace el análisis de situación tradicional, sino, también, cómo esta expresa una condición de vulnerabilidad y exclusión social, que manifiesta una desigualdad estructural y cultural, que solo puede corregirse si la sociedad, en su conjunto, reconoce que tal condición es adversa a su desarrollo y bienestar.

El análisis de situación, en este enfoque, se transforma en la identificación y caracterización de la desigualdad social o de la vulnerabilidad que puede conducir a generar o profundizar esta desigualdad. El mapa de carencias o insatisfacciones adquiere, en consecuencia, un contenido diferente, ya que la noción de desigualdad en la medida en que es relacional, muestra estos déficit sociales como producto de relaciones de poder que deben ser rectificadas de alguna manera por las instituciones vigentes. Por ejemplo, la inequidad no es un asunto simplemente de una distribución equivocada de recursos, sino un producto de la invisibilización de un grupo social, que expresa una condición política, geográfica y social distante de reflejar el principio de igualdad de la ley vigente en la sociedad moderna⁹.

9 Para un análisis reciente de la igualdad-desigualdad, véanse: Alex Callinicos, 2003, y Roberto Gargarella, 1999.

Calcular el riesgo de la violación del derecho es un instrumento que contribuye a forjar el mapa de vulnerabilidades y conducir a la política de derechos humanos a reforzar y explicitar su naturaleza preventiva. El riesgo contribuye a fortalecer la cultura reflexiva que de por sí propone el enfoque de los derechos humanos, al identificar las eventuales situaciones de vulnerabilidad, generar un debate acerca de los factores de riesgo y los instrumentos disponibles para erradicarlos o controlarlos y obligar a un seguimiento y evaluación sistemática (Guendel, 2004).

El enfoque de riesgo y el enfoque de los derechos pueden articularse en una perspectiva más incisiva (*ídem*). La identificación del riesgo, por su carácter puntual y enfocado, constituye, en un marco de derechos, un excelente mecanismo para orientar la atención pública (tematizar), cuantificar los efectos sociales de las prácticas negativas para los derechos humanos y dirigir casi quirúrgicamente la intervención social. Los peligros de la fragmentación que tiene el análisis de riesgo se reducen con la perspectiva universal de los derechos humanos. Por otra parte, el riesgo presenta situaciones fácticas que ayudan a atenuar la visión normativa del enfoque de los derechos humanos.

El sujeto es el centro de la sociedad para el enfoque de los derechos humanos. Este se construye en relación con la *otredad*, es decir, es un proceso identitario. Luego, entonces, el análisis de situación debe preguntarse si en efecto este sujeto tiene una condición como tal o si existen obstáculos o factores culturales o materiales que se lo impiden. Esto significa que las interrogaciones en el análisis de situación basado en los derechos apunta a reconstruir estas relaciones intersubjetivas y sus vínculos con el mundo de las instituciones.

El punto de partida es el sujeto no el objeto; por ejemplo, la población es el resultado de un conjunto de sujetos que interactúan entre sí en determinados espacios sociales y geográficos. El análisis de la población debe partir de los sujetos y no solo de los conglomerados, lo cual implica preguntarse acerca de las razones por las cuales las tendencias demográficas asumen determinadas características. Detrás de estos datos, hay sujetos que están experimentando situaciones de exclusión y otros sujetos que están siendo responsables, consciente o inconscientemente de tal exclusión. Asimismo, hay estructuras sociales

conformadas por tales sujetos que generan factores de diversa naturaleza que alimentan y reproducen esta exclusión.

Cuando el sujeto se convierte en el centro de lo social, la estructura es simplemente un producto de él y no al revés. En consecuencia, hay que preguntarse cómo son las relaciones entre estos sujetos que producen tal estructura. Un ejemplo es la familia, cuyas vivencias ocurren en virtud de la forma en que se relacionan sus miembros. En ese caso, el análisis de una problemática familiar debe comenzar por sus integrantes y la manera como se relacionan y no por las funciones, aunque estas también sea importante evaluarlas a la luz de cuánto exigen y afectan a sus miembros.

Todo esto tiene consecuencias epistemológicas de amplio alcance, ya que implica la revisión de los énfasis de las teorías sociales y sus correlatos metodológicos e instrumentales. Así, por ejemplo, en ámbitos tan calificados como la salud y la educación, el análisis se torna muy diferente si se hace desde la condición de género o edad (ciclo de vida) que desde las situaciones objetivas como la enfermedad y el conocimiento. Por tal razón, el análisis de situación debe ir tejiendo una descripción y explicación de los problemas sociales concretos bajo examen a partir de la identificación de cómo las relaciones y el comportamiento de los sujetos conduce a ciertas prácticas sociales,

patrones o estructuras. La multicausalidad, desde la perspectiva de los derechos humanos constituye un análisis de la intersubjetividad y su relación con esas estructuras u objetivaciones sociales. El mapa de relaciones causales es un ordenamiento de la relación de los sujetos y de los productos sociales que ellos generan. El multicausalismo tiene tantas limitaciones como el esencialismo. Mientras el primero nos puede mostrar un cuadro social sin jerarquía, el segundo puede ofrecernos un excesivo énfasis en alguna de las causas.

Por tal razón, la multicausalidad debe someterse a un ejercicio que permita construir jerarquía: hay factores más importantes que otros en el proceso, hay factores estructurales y coyunturales y factores que pueden ser intervenidos en una política de los derechos humanos de mediano plazo y factores que no pueden modificarse, a no ser que se alcancen transformaciones muy profundas en las estructuras.

La construcción de una jerarquía de las causas contribuye a mostrar los niveles y grados de responsabilidad de los sujetos y la factibilidad de la inciden-

cia. Hay que saber jerarquizar las causas para jerarquizar también los objetivos y los resultados esperados del plan de acción de las políticas a favor de los derechos humanos. Ello porque es necesario distinguir lo importante de lo secundario, no vaya ser que fijemos el análisis en causalidades poco significativas y conduzcamos a la política de los derechos humanos hacia la atención de meras consecuencias sacrificando el punto de vista de la implantación de una política de los derechos humanos efectiva y con alcances suficientes como para lograr, en efecto, una transformación de la realidad social. En suma, la jerarquización como momento del análisis contribuye a mostrar los niveles de articulación de las causas y a avanzar hacia la construcción de una visión global.

5. La gerencia del marco lógico

Si entendemos la gerencia social como aquella capacidad de orientar los recursos humanos y monetarios hacia el cumplimiento de determinadas metas que garanticen un valor agregado en la atención y prevención de los problemas sociales, la gerencia de un marco lógico sustentado en los derechos humanos implica configurar una visión estratégica que posibilite impulsar leyes, dinámicas institucionales y sociales permanentes y comportamientos individuales de cara al reconocimiento del sujeto (ver Guendel, 2003).

5.1 La política

Esto implica, en primer lugar, la construcción de un liderazgo moral y político capaz de configurar un horizonte ético. El liderazgo debe ser legítimo y con la capacidad suficiente para aunar las energías individuales y grupales en función de la construcción de una voluntad colectiva afín a los derechos humanos. El proyecto de los derechos humanos es un asunto de todos y todas, de ahí que es necesario estar en capacidad de configurar un consenso en torno a una perspectiva inclusiva.

La construcción de un liderazgo implica privilegiar la política (lo político), como un medio para conseguir los resultados establecidos en el marco lógico. La política, como bien ha señalado Lechner, es la construcción de un proyecto colectivo, el medio para construir lo común¹⁰. Ello significa propiciar un proyecto

social capaz de ser articulador y, por lo tanto, de construir un sincretismo social que centre el proyecto de sociedad en torno al sujeto, no al individuo como sujeto, sino al sujeto entendido como una construcción social del individuo, punto de inflexión entre lo colectivo y lo particular-social. Por tanto, se trata de producir esas equivalencias democráticas, a las que se refieren Laclau y Mouffe¹¹.

El enfoque de los derechos humanos no es un proyecto anti-capitalista, ni anti-mercado, tampoco es un proyecto anti-estatista ni a favor de la exacerbación del individualismo hedonista. Es un proyecto centrado en alcanzar el bienestar, la libertad y la igualdad, gracias al reconocimiento individual y colectivo de todas las personas, independientemente de su condición social, étnica, etaria o de género, de modo que les permita accesos y capacidades suficiente para desarrollarse y actuar sin ningún tipo de dominación¹². Es configurar ética y operativamente una cierta concepción de lo social capaz de obtener lo mejor del mercado, del Estado, del individuo y de la colectividad.

Explicitar un marco ético de este género no es, sin embargo, suficiente. Hay que construir una estrategia política y definir un programa o plan de acción integrado capaz de ser traducidas en acciones institucionales y sociales: valores, normas, comportamientos y modos de vida.

Una gerencia social debiera estar, entonces, enfocada hacia el establecimiento de concepciones, enfoques y mecanismos de representación y de participación que permitan la inclusión de todos y todas, todo ello bajo un encuadre intersectorial y de coordinación intra e interinstitucional en diversas escalas (nacional, subnacional o regional y local). Esta tarea es compleja, pues significa crear coincidencias de intereses, sinergias y sincretismos sociales y políticos en los que el proyecto colectivo de los derechos humanos se ubique al lado y por encima de la sociedad estableciendo objetivos globales y específicos.

10 Véase: Lechner, Norbert, (1990).

11 Véanse: Laclau, Ernesto (1985) y Mouffe, Chantal (1999).

12 Rawls ha definido muy claramente los límites de los derechos humanos en su libro *Justicia como equidad*, que organiza un conjunto de artículos publicados por él desde su famoso escrito *Teoría de la justicia*. Se trata de una concepción institucional que radicaliza la concepción liberal de la política, lo cual a la larga puede permitir la obtención de una sociedad verdaderamente igualitaria.

Tal esfuerzo implican dos tareas urgentes: una es la articulación social, mediante el impulso de pactos o grandes acuerdos que acerquen a los diferentes en torno a un discurso común fundado en los objetivos de los derechos humanos. En una sociedad tan diferenciada y corporativizada como en la que vivimos es normal que la diferencia sea el elemento constitutivo del discurso social. Avanzar en torno a lo que nos une por medio de la identificación de temas relacionados con los derechos humanos, puede ir contribuyendo a que las diferencias sean expresadas en un debate franco y abierto orientado a la búsqueda de nuevas coincidencias (básicas o bien de mayor amplitud) que beneficien a todos los sectores.

Esta es una actividad política y estratégica que exige manejar tiempos, variables y demandas en una acción envolvente, que vaya obligando a establecer prácticas de diálogo y deliberación donde no existen o a fortalecer los mecanismos y espacios que lo garantizan. La otra es saber traducir esta articulación política en una visión programática integrada, que posibilite vincular integralmente los elementos constitutivos de la política pública: los enfoques, el financiamiento, la vigilancia ciudadana, la planificación y programación y la evaluación, en una perspectiva operativa de largo plazo suficientemente coherente y consistente. La metodología evaluación-acción-evaluación que ha promovido UNICEF y menciona Urban Jonsson en su libro es un excelente instrumento para conectar la política y la programación por medio del conocimiento, tanto en el nivel comunitario como en el global. Un buen ejemplo de la aplicación de este ciclo de evaluación-acción-evaluación, son los Observatorios Ciudadanos que ha impulsado UNICEF en Ecuador y otras experiencias semejantes en la región latinoamericana.

5.2 *El enfoque*

En segundo lugar, es necesario que ese liderazgo, expresado en una articulación política de carácter programático, esté asentada en un enfoque sólido y consistente, claramente sustentado en los derechos humanos.

Tal enfoque debe tener un papel integrador, pero sobre todo capaz de mostrar una imagen objetivo de la sociedad: un proyecto país (hacia dónde deseamos llegar). El enfoque debe situar el debate en los ejes de la igualdad, el bienestar y

la libertad, haciendo un esfuerzo por vincularlos. A la sazón esta es la ventaja comparativa de la perspectiva de los derechos *vis a vis* otras concepciones éticas fundadas en los particularismos ideológicos.

Los derechos humanos tienen, sin embargo, algunas dificultades para relacionar la visión normativa y ética con los aspectos sustantivos de lo social, pues pone demasiado énfasis en “el deber ser”, olvidando las exigencias políticas de la realidad concreta. Esto lo limita para aportar en la configuración de un enfoque plausible de cambio social. El otro problema es que diferencia tantos “enfoques” como derechos por conseguir, propiciando una suerte de arco iris imposible de disolverse en una luz orientadora. Es decir, le es suficiente mostrar el horizonte, aunque incapaz de señalar la dirección.

La profundización del enfoque de derechos empuja cada vez más hacia su proliferación, siendo un riesgo de ello, la fragmentación; esto es, para cada grupo social un derecho, para cada derecho una realidad social e institucional. Esto tiene graves consecuencias para la planificación social, así como impactos negativos para la legitimidad del enfoque de derechos, pues conduce a que surjan antagonismos innecesarios.

Alternativamente, una perspectiva orientada por criterios de articulación podría modelar el enfoque de los derechos y servir de base para que surjan necesarias coincidencias con otras dimensiones como la clase social, el corporativismo y los intereses de los movimientos sociales según un programa democrático mucho más amplio y potente. Una consecuencia de ello es que obliga a incorporar otros temas y a ofrecer respuestas a exigencias más concretas y globalizadoras.

Por otra parte, la aproximación hacia lo fáctico, que implican estos esfuerzos, conduce a que surja una perspectiva más pragmática, que aleja a este enfoque de la posición ortodoxa basada en lo ético-normativo y lo obliga a avanzar hacia una posición más instrumental, en la cual es necesario no solo transar, sino operacionalizar nociones éticas. Como la propuesta de un enfoque país es el resultado del debate y del acuerdo político, esta posición más instrumental y operacional, necesariamente debe incorporar argumentos del lado de lo real. La política de los derechos humanos deviene entonces en una dinámica más pragmática, que considera tanto lo contingente en la política cotidiana, sin sacrificar la doctrina.

El enfoque de lo social, desde este ángulo, necesariamente pasa por un esfuerzo sincrético que trata de vincular los ejes (la igualdad, el bienestar y la libertad) con los instrumentos en una perspectiva que explicita las articulaciones de la política pública entre todos sus ámbitos económicos, socioculturales, judiciales y productivos así como entre los espacios territoriales: lo nacional y lo local.

Construir un enfoque sincrético pasa necesariamente por la argumentación. Abrir el debate permite el encuentro de los diferentes puntos de vista. Hasta ahora hemos sido especialistas en el monólogo, ya que el pensamiento ha sido construido con una perspectiva autocentrada. La ruptura con los grandes relatos ocurrida en los últimos años nos ha llevado a la posibilidad de abrir los espacios para un discurso de lo social descentrado. La premisa para obtener esto es configurar la comunidad dialógica. El enfoque de derechos debe ser un medio para construir esta comunidad; por ello es indispensable avanzar hacia posiciones más flexibles y de mayor visión político-estratégica.

La pretensión inclusiva del enfoque de los derechos humanos le permite situarse por encima de los discursos autocentrados y estimular una práctica que posibilite ese encuentro. Comenzando porque el nuevo enfoque de los derechos humanos ya es un sincretismo entre los derechos individuales y los derechos colectivos. En otras palabras, entre la tradición liberal y la tradición socialista, que han mostrado unilateralmente su fracaso. La incorporación de la diferencia al mismo tiempo que el relevamiento de lo colectivo es lo que permite trazar los canales necesarios para que podamos avanzar hacia un enfoque integral e integrado de lo social.

5.3 *Los instrumentos*

La gerencia del marco lógico dispone de un conjunto de instrumentos que son vitales para los resultados de largo plazo que nos proponemos conseguir.

El conocimiento. Parafraseando a Bachelard, el enfoque de los derechos humanos es sobre todo una ruptura epistemológica, con los enfoques racionalistas de la planificación social. Significa avanzar de lo obvio hacia lo esencial de las relaciones sociales: la estructuración del poder y sus consecuencias en el sujeto: niñez, mujeres, indígenas, pobres. Este enfoque se propone fundamentar una acción liberadora que termine con las relaciones asimétricas y construya un

marco ético-normativo e institucional basado en aquellos tres ejes esenciales antes enunciados: la igualdad, el bienestar y la libertad.

No es posible normar aquello que no se ve ni se reflexiona, pues la norma no es un asunto técnico, sino, principalmente, social y político, que expresa más o menos un consenso, al menos dentro de los grupos de expertos. Por consiguiente, el enfoque de los derechos humanos tiene como primordial instrumento la búsqueda de nuevo conocimiento acerca de cómo y por qué se desarrollan las relaciones sociales, en general, y cuáles son los mejores caminos para transformarlas.

Hay tres tipos de conocimiento. En primer término, el conocimiento “práctico”, que nos ofrece una intuición acerca de la realidad de los derechos, traduciéndonos conceptos y datos en posiciones morales. Un segundo tipo es el conocimiento “técnico”, que traduce el conocimiento “empírico” en información para la toma de decisiones. Este es un tipo de conocimiento de corte instrumental, que procura traducir el concepto en una posibilidad de acción social o institucional, estableciendo un puente entre los otros dos tipos de conocimiento. Por último, aparece el conocimiento “teorético” que “descubre” y sistematiza los aspectos esenciales o estructurales de esa realidad. Este es un conocimiento necesariamente abstracto, en la medida que requiere mostrar la complejidad del entramado de relaciones sociales.

El conocimiento o el saber para los derechos humanos tiene una función política y cultural no solamente técnica. El principio ético de la transparencia y de la participación, necesarios para implementar una política de los derechos humanos, tiene que alcanzarse gracias a la producción del conocimiento y su apropiación crítica. Asimismo, el principio del autocontrol democrático y del reconocimiento, también indispensable para lograr un cambio cultural, no puede lograrse sin el conocimiento de la *otredad* y el manejo de los riesgos y de las oportunidades en las relaciones sociales. No hay derechos sin conocimiento.

Tampoco hay ciudadanía plena sin conocimiento, dos aspectos indisolubles para una política de derechos humanos. La ciudadanía es una condición reflexiva de la participación política y social, que somete a la argumentación y contra argumentación las reglas de convivencia social. La reflexividad se construye con base en el saber; por ello no hay una ciudadanía activa en aquellas sociedades de escaso capital humano y social, que tienden a mostrar niveles de postración e ignorancia realmente intolerables.

La comunicación. Ciertamente, en nuestra sociedad moderna la producción de la información y del conocimiento se ha hecho de manera concentrada y fragmentada. Para producir una ciudadanía activa en este tipo de sociedad compleja, no hay duda de que el nexo fundamental es la comunicación. Este es el vehículo de difusión e incorporación de este saber, por ello la comunicación para el enfoque de los derechos humanos es el mecanismo que permite abrir el espacio político y social para el reconocimiento recíproco. Así, la comunicación es un instrumento vital para el marco lógico, es el que le permite construir un vínculo directo con la ciudadanía.

Podemos diferenciar dos tipos de comunicación: la comunicación para la política de los derechos humanos, que normalmente se inscribe dentro de las actividades dirigidas al cabildeo “advocacy”, y la comunicación programática. La primera es una comunicación dirigida a crear y a fortalecer espacios políticos: organizar el poder político en función de los derechos humanos y reconstituir el poder social. Su propósito es construir una gran coalición de fuerzas que haga viable, políticamente, el plan de acción de la política de los derechos humanos y que alcance un impacto fuerte en la organización social. En este sentido, es el medio, por excelencia, a través del cual proyectamos esa imagen objetivo, sensibilizamos e integramos a más actores en la política de derechos humanos.

La segunda es más instrumental, digamos pedagógica, pues tiene como objeto apoyar los aspectos específicamente programáticos, dirigidos a reforzar los enfoques de nuevas políticas basadas en los derechos y a desarrollar un tipo de “servicio” diferente, especialmente orientado al cambio conductual.

Para la política de los derechos humanos es crucial ampliar la comunidad de expertos (políticos, técnicos, dirigentes) que la lidera tanto como se pueda y organizarse en función de la ciudadanía. Por ello, el marco lógico basado en los derechos aspira a conseguir resultados en función de los sujetos, no de las cosas. En suma, la política de los derechos humanos exige la democratización del saber, ya que de otro modo difícilmente podrá cumplir su meta del cambio cultural. La universalización de un saber que vuelva transparentes las relaciones sociales es la razón utópica que mueve a los derechos humanos. En este sentido, el conocimiento para la política de derechos humanos es un asunto político y socialmente estratégico, dirigido a transformar las instituciones que organizan esas relaciones sociales, buscando construir una mo-

deridad reflexiva basada en el reconocimiento recíproco, que gobierne esa acción social. Desde este punto de vista, la comunicación no es un insumo cualquiera y debe estar reflejado claramente en los productos y actividades que se propone conseguir el marco lógico para producir esa autorreflexividad en la ciudadanía.

La vigilancia ciudadana. A no dudarlo, comunicación-conocimiento y ciudadanía representan una trilogía básica para la política de los derechos humanos, que adquiere cuerpo en otro instrumento primordial de esta política: la vigilancia ciudadana.

En efecto, la política de los derechos humanos debe estimular la acción vigilante de la ciudadanía. La vigilancia ciudadana ya implica un nivel conciencia, es la ciudadanía “para sí”. En la sociedad actual, la vigilancia ciudadana tiene dos manifestaciones: la opinión pública suficientemente informada y con capacidad para debatir y valorar la gestión de la política pública y la ciudadanía activa o, si se quiere, militante, dispuesta a organizarse para impulsar contenidos política y socialmente importantes.

La primera se refiere a una ciudadanía que incorpora más o menos conscientemente ciertas nociones generales sobre los derechos humanos, principalmente sobre situaciones límites y social y políticamente intolerables. La segunda se refiere a ciudadanos y ciudadanas que han adoptado definitivamente el enfoque de los derechos humanos, el cual gobierna, dentro de ciertos límites, su vida social.

La vigilancia ciudadana necesita de “expertos” (el viejo rol del “intelectual orgánico”) y de organizaciones que comuniquen, aboguen y promuevan el enfoque de los derechos humanos. Es un instrumento que da soporte pero de ningún modo sustituye la ciudadanía activa, que es un estado generalizado de conciencia sobre las consecuencias de la exclusión del otro. La vigilancia ciudadana moviliza, educa y produce impactos en la opinión pública. Por esta razón, este instrumento debe ser legítimo, creíble y expresar la mejor imagen que la ciudadanía tiene de ella misma.

Todos estos insumos: la política, el conocimiento, la comunicación y la vigilancia ciudadana, adquieren una fisonomía definitiva en la programación y la evaluación social. Estas dos últimas dimensiones de la gerencia social son la forma como nos esforzamos por moldear las instituciones públicas y sociales.

De todo lo anterior se desprende que el enfoque de los derechos humanos encierra una visión institucionalista de lo social, que apuesta por un cambio social basado en la transformación y perfeccionamiento de las instituciones, no en su abolición. Se presume que la institución es aprendizaje social, colectivo. En consecuencia, la política de los derechos humanos está dirigida a mejorar o transformar las instituciones para que se organicen en torno al sujeto.

La programación y la evaluación social basada en el enfoque de los derechos humanos es, en consecuencia, el vehículo por excelencia para el diseño de la reforma social e institucional. En otras palabras, la racionalización de las instituciones.

Estos dos instrumentos no pueden reproducir la perspectiva de la política tradicional. En primer término, deben estar dirigidos a construir una institucionalidad en función del sujeto y no de sí misma. Esto requiere que la programación esté organizada en función de la política de construcción del sujeto y se encuentre vinculada con el conocimiento y el debate ciudadano. En segundo lugar, debe reflejar la integralidad del sujeto e integrar las acciones.

Las políticas públicas. La política pública es uno de los objetivos estratégicos de los derechos humanos. Este es el instrumento del que disponen las sociedades modernas para encauzar la acción social hacia el logro de un objetivo colectivo. Implica la incidencia permanente y sistemática en aquellos aspectos que se desean promover, modificar o establecer. Como, por ejemplo, una sociedad saludable, una niñez educada o una economía dinámica y de pleno empleo. Pero, sobre todo, significa impulsar una construcción colectiva de la sociedad, que permita la mayor y más activa participación de la ciudadanía en la atención de los problemas sociales y económicos que aquejan a la sociedad en su conjunto y en la búsqueda de un futuro menos incierto y más promisorio para todos.

Una política es, como dicen los especialistas, una toma de posición y, ergo, una decisión con respecto a una situación problematizada (Oszlak y O'Donnel, 1976). El adjetivo de público, para esta política, implica que esa toma de posición y decisión es un asunto que ha sido definido por todos, en el marco de una institucionalidad que establece reglas que ordenan dicha participación y definen un curso de acción técnico y político para alcanzar tal resultado social.

Para el enfoque de los derechos, la política pública es el medio primordial a través del cual logra construir una concepción de sociedad basada en ese reconocimiento recíproco. Por varias razones. En primer término, porque es una ac-

ción colectiva y jurídica, que tiene un fundamento moral con respecto a los sujetos. En segundo término, porque garantiza la universalidad, la sistematicidad y la permanencia de reglas sociales, en el marco de las cuales la gente organiza la convivencia social. En tercer término, porque establece un marco institucional y jurídico exigible, que permite a la ciudadanía tener un referente claro hacia dónde puede orientar su acción propositiva y de control político. En cuarto término, por cuanto establece un programa claro, verificable y evaluable de garantía de acceso a los derechos sociales y al ejercicio de la libertad.

La política pública es el resultado de ese acuerdo social, de procesos deliberativos. Es decir, el espacio para una visión colectiva aunque no unívoca. Es una perspectiva sistematizada de lo económico, social y político-institucional, que expresa el arco iris social y define los canales para que ese crisol pueda mantenerse compacto, pero al mismo tiempo para que esté evaluándose constantemente con arreglo a esos resultados colectivos esperados. El acuerdo en cuanto tal, es el fundamento de los derechos humanos, en la medida en que define un modo colectivo de abordar la convivencia social.

Desde el punto de vista técnico, la política pública es un instrumento para orientar compromisos de acción y medir los rendimientos sociales. El acuerdo social se traduce en enfoques que combinan visiones e interpretaciones de los hechos sociales y políticas públicas que incluyen mecanismos jurídicos, institucionales y sociales con miras a incidir en la realidad corrigiendo tendencias o propiciando nuevas iniciativas y cursos de acción.

La programación y presupuestación social. Uno de los instrumentos de la política pública para operacionalizar los acuerdos y los enfoques en servicios, transferencias monetarias o transmisión de valores, es la programación y presupuestación social. La política pública se traduce, programáticamente, en un conjunto de resultados, objetivos, estrategias y mecanismos de monitoreo y evaluación verificables. Cada uno de estos aspectos tienen un costo monetario, una fuente financiera y una estructura funcional. En este sentido, son dos caras de una misma moneda, cuyo propósito es organizar institucionalmente un conjunto de acciones sociales a efectos de intervenir e incidir ante un determinado hecho o problema social. Entendemos por hecho social fenómenos de índole colectiva que aluden a relaciones, prácticas y comportamientos gestados en el seno de las sociedades cuyos cursos de acción son susceptibles de ser impactados por políticas públicas.

La programación y presupuestación social es un proceso que organiza los recursos humanos y monetarios de un Estado, en función de los resultados de largo o corto plazo que se esperan del procesamiento o anticipación institucional de las demandas sociales tácitas o explícitas. Tal proceso se lleva a cabo dentro de espacios institucionales que integran o no el Estado y que son acordados por la sociedad en su conjunto. En consecuencia, tiene como base una estructura social más o menos compleja e integrada por un conjunto de actores sociales y políticos diversos, que tienen diferentes cuotas de poder económico, político y social, cuya relación está marcada por el conflicto y el acuerdo social.

Este proceso organiza técnicamente las intervenciones y transferencias públicas, dándole cuerpo a la toma de posición del Estado y mostrando la naturaleza del acuerdo o el desacuerdo social. Como el proceso de programación y presupuestación social es selectivo; es decir, no abarca la totalidad de aquellos hechos, sino solamente los que han sido considerados socialmente importantes, constituye, al mismo tiempo, un instrumento para construir una jerarquía de prioridades, la cual, obviamente, expresa la existencia de una determinada jerarquía política de los hechos que conforman la problemática social.

La jerarquización programática y presupuestaria está asociada, en consecuencia, a la tematización o debate público de las demandas sociales de carácter corporativo o clasista y su respectivo procesamiento institucional. Como puede observarse, la política presupuestaria, más allá de sus aspectos técnico-contables, no es más que un acto de economía política. Y la programación, en consecuencia, no es más que la forma que asume técnicamente la política de organización del consenso o del disenso.

El nivel de conocimiento técnico y de difusión de los hechos sociales son primordiales en este proceso de debate y de atención pública de las exigencias ciudadanas, ya que contribuye a orientar la jerarquización de las prioridades sociales y políticas y pone “técnicamente” el foco en aquellos aspectos de lo social que se desea reorientar, erradicar o promover.

Esto significa que si se desea incidir en los procesos de programación social, es indispensable formular una visión técnica, que permita precisar la jerarquía de actos epistemológicos. Es decir, discutir los conceptos, los instrumentos y las metodologías de análisis y de acción vigentes, a la luz de la perspectiva que se desea impulsar. Es claro que la matriz insumo-producto articula estos actos,

pero detrás de ellos existe una estructura social que le otorga vitalidad y debe tenerse presente, por las razones esgrimidas en los apartados precedentes.

Encauzar este proceso de programación y presupuestación, es uno de los principales desafíos del enfoque de derechos. El enfoque de derechos busca revisar esa matriz, preguntándose, técnica y políticamente, cómo construir el sujeto social y político. Desde un enfoque técnico, tales interrogaciones tocan especialmente los fundamentos disciplinarios que organizan cada uno de los insumos de la matriz: los conceptos, las estrategias y los instrumentos. Pero desde un punto de vista político, las preguntas se sitúan en términos de la pertinencia de las estrategias y de los alcances de los impactos, que se desean conseguir para construir la igualdad, la libertad y la integralidad.

Para cada una de estas dimensiones, la estrategia es diferente. Para la primera, no hay duda de que el debate académico, vinculado a las necesidades prácticas de los sujetos, es un asunto primordial. Es indispensable construir una concepción de lo social fundada en los derechos, que trascienda lo normativo y esté en capacidad de traducirse en términos de una nueva ingeniería social. Desde una perspectiva política, se trata, más bien, de desarrollar una práctica sistemática de incidencia política que impacte la jerarquía de prioridades. El requisito de esta práctica política consiste en esforzarse por generar una ciudadanía activa; es decir, reflexiva y con voluntad de participar bajo los marcos institucionales existentes, de una manera propositiva y orientada a cristalizar la plena realización y el disfrute de todos los derechos, desde una visión inclusiva. Todo ello significa y pasa por vincular, conscientemente, la política, el conocimiento y la comunicación.

BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich (2000) *La democracia y sus enemigos*, Paidós.
- BID, Evaluation Office (1996). *Resourcebook on Logical Framework Approach*.
- Bobbio, Norberto (1992) *Teoría General del Derecho*, Editorial Temis. S. A.
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujín (1997). “La política social esquiva”. Menjívar, Rafael; Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen (editores). *Pobreza, exclusión y política social*. San José: FLACSO. pp. 113-154.
- Callinicos, Alex (2003) *Igualdad Siglo XXI*, España.
- Cornia, G., Jolly, R. y Stewart, F. (1987). *Ajuste con Rostro Humano: Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, vol. I - Edit. Siglo XXI, Madrid.
- Gargarella, Roberto (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Paidós, España.
- Guendel, Ludwig (2002). *Oportunidades, derechos y política social: la reforma de la política social en América Latina*. UNICEF-Costa Rica, mimeo.
- (2003). *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. Sitio web del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, específicamente en la página: http://iigov.org/documentos/?p=3_0108.
- (2004) La polémica pero necesaria comprensión del riesgo desde el Enfoque de niñez y adolescencia. Documento preparado para Reunión de Expertos sobre vulnerabilidad social, inversión social y sistemas de protección, organizada por FLACSO y CEPAL, San José.
- Habbermas, Jurguen (1998). *Facticidad y validez*. Madrid, España: Ed. Trotta.

- Jonsson, Urban (2003). *Human Rights Approach to Development Programming*, UNICEF, Kenya.
- Laclau, Ernesto (1985). *Tesis acerca de la forma hegemónica de la política*. En Julio Labastida Hegemonía y alternativas políticas en América Latina, México.
- Lechner Norbet (2002). *Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política*, Colección Escanfandra, Santiago de Chile.
- _____. “Tres formas de coordinación social”. *Revista de la CEPAL*, Abril de 1997.
- _____. (1990). *Los patios interiores de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, Chile.
- Mouffe, Chantal (1999). *El Retorno de lo Político*. España: Ed. Paidós Ibérica, S.A.
- Oszlak, Óscar y Guillermo O'Donnell (1976). *Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Doc. CEDES/G.E.CLACSO/N.º 4, Buenos Aires.
- Poggiuese, Héctor y María Elena Redín (1999). *El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad*. FLACSO-Sede Argentina.
- Portelli, Hughes (1985). *Gramsci y el bloque histórico*, Editorial Siglo XXI, México, 12.ª Edición.
- Poulantzas, Nicos (1979). *Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista*, Editorial Siglo XXI, México, 18.ª edición.
- Rawls, John (1999). *Justicia como equidad*, Tecnos, Madrid.
- Reuben, Soto -compilador- (2000). *Política social: vínculo entre Estado y Sociedad*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.
- Sojo, Carlos (2002). “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”. *Revista de la CEPAL*. Abril 2002, pp. 25-38.
- Tugendhat, Ernst (1988). *Problemas de la ética*, Editorial Crítica-Grupo Grijalbo, Barcelona.

INFANCIA EN INDEFENSIÓN ¹

EDUARDO BUSTELO GRAFFIGNA ²

*“En el principio es el grito. Nosotros gritamos.
Cuando escribimos o cuando leemos, es fácil olvidar que
en el principio no es el verbo sino el grito. Ante la
mutilación de vidas humanas provocada por el
capitalismo, un grito de tristeza, un grito de horror, un
grito de rabia, un grito de rechazo: ¡NO!”*

John Holloway

-
- 1 En diciembre del año 2004 fui invitado por las autoridades de UNICEF a formar parte del panel de presentación del “ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA 2005 en la ciudad de México y cuyo sugestivo título era LAINFANCIAAMENAZADA. A partir de ese evento, decidí realizar las reflexiones que componen este trabajo. Deseo no “externalizarme” de las afirmaciones de estas notas: así, no me considero “el” sujeto emancipado que habla desde la libertad ni me siento inmune ante el fetichismo del consumo. No puedo engañar ni ocultar y presentarme como un “Yo” sujeto sano en una “sociedad enferma”; el “buen héroe” que batalla contra la “mala” sociedad. El capitalismo nos impregna a todos en diversas formas y el análisis que realizo no trata de ser un análisis “iluminado” que “se eleva” por sobre el combate, sino simplemente, una modalidad –tal vez “menor”– de inserción de la existencia en la lucha política. Y también una afirmación de que tanto el análisis como la reflexión son parte de la práctica cotidiana por alcanzar la dignidad.
- 2 Director Académico de la Maestría en Política y Planificación Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo.

Introducción

Como todo *campo*³, el de la infancia está compuesto por enfoques, análisis, estudios y conceptos; por la práctica que incluye un conjunto de acciones, programas y políticas y finalmente, por una amplia gama de actores intervinientes. Aun siendo un *campo* que uno podría presumir “definido”, es propenso a ambigüedades que ocultan relaciones sociales de dominación, lo que conduce a imprecisiones que uno podría afirmar que no son “inocentes”. Esta aseveración tiene aún más fuerza dada la expansiva difusión mediática y la “preocupación” pública que el tema de la infancia cubre en la industria cultural.

En la dimensión temporal de la infancia y la adolescencia, pueden reconocerse tres instituciones que dejan “marca” en su desarrollo: la familia, la escuela y los medios de comunicación. Las dos primeras son las que tradicionalmente han recibido más atención. En este trabajo, pretendo concentrarme –aunque no exclusivamente– en la forma más general e ideológica de transmisión de las diferentes relaciones de dominación que se establecen sobre la infancia y la adolescencia. Allí, sin duda, tiene mucha incidencia la familia y todavía la escuela aunque, de una forma creciente, están asociados los medios de comunicación que “amplifican” los discursos explícitamente distorsionados que pretenden ocultar esas relaciones de dominio. Intento avanzar en la localización y revelación de las “obscuridades” que considero más relevantes y en la envergadura que revisten las instituciones estatales en la protección de la infancia y la adolescencia como categoría social. Discuto asimismo el estatuto de los derechos de niños/as y adolescentes, centralizando el *campo* de la infancia en el contexto de la lucha política. Por otro lado, recalco la importancia del Estado como un espacio público significativo en la lucha política por los derechos, dadas las dificultades que la infancia y la adolescencia tienen para auto-representarse como actores en un escenario democrático. Desde estas dimensiones, procuraré explicitar los puntos más sobresalientes que determinan la producción de lo que en este *campo* denomino **estado de indefensión** en que se encuentran niños, niñas y adolescentes⁴.

3 Utilizo la palabra *campo* en el sentido de Pierre Bourdieu y como será precisada más adelante.

4 Infancia, niñez, niños, niñas y adolescentes serán términos utilizados indistintamente como todos los menores de 18 años como lo define la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

1. La biopolítica de la infancia

La infancia y la adolescencia son identificables con la vida como iniciación. La infancia es nacimiento y epifanía. El filósofo italiano Giorgio Agamben explica bien como los griegos no tenían una sola palabra sino dos para denotar la vida. Por un lado, estaba la *zoé* que expresaba la vida pura, el simple hecho de vivir, *la nuda vita* (vida desnuda) como vida fuerza o vida biológica y por otro lado el *bíos*, la vida relacional que implica el lenguaje, la política y la ciudadanía. En el caso de la infancia, uno podría resumir la *zoé* en supervivencia y el *bíos* en la ciudadanía y la política.

Foucault, a su vez, ha planteado la palabra biopolítica para analizar la relación del poder con el cuerpo viviente y al mismo tiempo con la construcción de subjetividad. La biopolítica define el acceso a la vida y las formas de su permanencia y asegura que esa permanencia se desarrolle como una situación de dominación. En las instancias iniciales de la vida, la biopolítica designa la situación en donde la política suprime el *bios* para despojar todo lo humano de los humanos dejándolos solo como *zoé*. Según Foucault, en la antigüedad el hombre tenía una existencia destinada a la vida política, en cambio esa relación se invierte en la actualidad en donde la política tiene como objeto al mismo ser viviente⁵. Foucault abandona así el enfoque clásico del poder jurídico institucional, para pasar a visualizarlo como el modo específico en que el poder penetra en el cuerpo mismo de las personas, en su subjetividad y en sus formas de vida. En un principio se trataba de un poder externo de castigo que generó la sociedad disciplinaria. Pero también Foucault llegó a conceptualizar el paso de una sociedad disciplinaria a una sociedad de control en donde los mecanismos y dispositivos de dominación se distribuyen y difunden más sutilmente en la sociedad, logrando que cada vez más los ciudadanos *internalicen* las pautas y códigos adecuados de integración o exclusión. El poder se entreteje con dispositivos muy fuertes que organizan la vida y el cere-

5 Foucault, M. Historia de la Sexualidad, Vol. 1. Página 173.

bro humano a través de las poderosas máquinas de comunicación social, de las redes informáticas y de una amplia gama de sistemas de control. El poder se ejerce ahora desde adentro, justo cuando muchos creen que desarrollan una subjetividad propia y autónoma. En otras palabras: el biopoder define las condiciones de ingreso en la fuerza laboral, las relaciones de “filialidad” en la familia, controla la individuación y la heteronomía en el proceso educativo, sistematiza su inserción en el mercado de consumo y regula su comportamiento a través de la ley.

La infancia es la instancia de la inauguración de la vida y en donde la aparición del biopoder surge en su forma paroxística. Y aquí distingo dos niveles. Uno es propiamente la vida sobreviviente, la *zoé* de niños y niñas que está relacionada con la materialidad del existir, a su mera supervivencia. Y lo que expresa esa situación es la infancia en situación de pobreza⁶.

2. La Pobreza y los Niños/as y Adolescentes

Muchos y variados son los conceptos de pobreza y sus dimensiones asociadas. La expansión teórica y metodológica que ha tenido el concepto es admirable y ha contribuido tanto a la concomitante confusión de sus usos y desarrollos programáticos, como a su incapacidad para inspirar una práctica transformadora ante una realidad que, en el caso de niños/as y adolescentes, resulta intolerable⁷.

Ahora bien, esta “producción” intelectual no es “cándida” y precisamente por ello, la mayor parte de ella tiene como objetivo ocultar aquello que “describe”. Es que los discursos sobre la pobreza llevan embutidos los

6 Incluyo aquí la indigencia o lo que otros denominan pobreza absoluta.

7 Una muy buena sistematización, análisis y discusión entre varios autores figura en las compilaciones hechas por Julio Boltvinik en *Comercio Exterior*, Volumen 53, N.ºs 5 y 6 de mayo y junio del 2003, México. Los artículos de Peter Townsend, Amartia Sen, Jonathan Bradsah, David Gordon y los propios de Boltvinik son altamente recomendables. Más recientemente, Minujin y Delamónica (2005) han publicado un excelente trabajo sobre pobreza y los niños, en donde se analizan los conceptos, la medición y las políticas. También puede consultarse el libro compilado por Julio Boltvinik y Araceli Damián sobre *La Pobreza en México y el Mundo*, Siglo XXI Editores, México, 2004.

argumentos que derivan en acciones o modalidades de entender el problema que no son conducentes a su superación. Como afirmaré, existen en la biopolítica poderosos dispositivos ideológicos que proceden a legitimar una situación de dominación por medio de la ocultación de la relación social primaria que la expresa que en este caso, es la de los ricos sobre los pobres. La pobreza de propuestas sobre la pobreza consiste principalmente en “empobrecer” su discurso, focalizando el análisis solo sobre los pobres, ignorando la dominación de los ricos. Y es en esa tensión dominante-dominado en donde la situación de pobreza de la infancia debe ser entendida y localizada como relación social.

No pretendo aquí amplificar esta discusión con argumentos que he dado hace bastante tiempo⁸. La pobreza y la riqueza no son solo una distribución estadística. Esa relación tiene que ver principalmente con la igualdad; esto es, con el entendimiento de que la pobreza se da al interior de relaciones sociales asimétricas, asociadas en última instancia a la distribución del poder económico y a las modalidades en que este influye y/o determina la práctica política. Para una política por y con la infancia, también el centro de la cuestión es el poder: esto es, si este puede ser determinado en una dirección opuesta a la opresión que genera la pobreza y/o puede producirse un contrapoder que emancipe a las víctimas de su opresión. La cuestión de la infancia pobre es entonces una cuestión biopolítica mayor. No hay políticas para la infancia “fuera” de la política y que, por lo tanto, no pasen por la construcción de relaciones sociales más simétricas. En otras palabras, todo discurso que plantee la pobreza por fuera de relaciones sociales de dominio y sobre todo, como una situación que requiere “soluciones” externas a la práctica política, concebida esta como proceso colectivo emancipador, está asociado, directa o indirectamente, a ejercicios argumentativos para justificar el *statu quo*. O digámoslo sin eufemismos: analizar el hecho “social” del ser pobre o más particularmente, la situación niño/a, adolescente pobre, no relacionándolos con los procesos económicos de concentración de ingresos, riqueza y poder, es como trabajar por y para su reproducción.

8 Consúltese Bustelo, E. (2000) Pobreza Moral: Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible. Capítulo VI.

En el caso de los niños/as y adolescentes, no hay más que una simple y transparente constatación: la mayoría de los niños son pobres y la mayoría de los pobres son niños. Uno de cada dos niños/as es pobre en el mundo. Ellos/as permanecen en el mundo de la *zoé*. La desigualdad de las relaciones sociales afecta profundamente la situación de la infancia⁹. El análisis de los determinantes de la pobreza de los niños y las niñas es por demás conocido. El impacto de sus consecuencias de todo orden están ya sobreargumentadas y nuestra responsabilidad como adultos es moralmente inconmensurable.

Pero siguiendo con mis argumentos, la cuestión no es sólo “analítica” sino sobretudo biopolítica pues hablamos de poder. Afirmino entonces que la cuestión central en la relación pobreza-infancia es el poder puesto que niños/as y adolescentes son por autonomía “los que no tienen poder”. La biopolítica de la infancia consiste en mantenerla en la *zoé* como sólo sobrevivencia e inhibir o regular el desarrollo de la ciudadanía y su acceso a la política. Aún más, deseo enfatizar que la biopolítica implica la regulación de la vida pues en esta instancia de la edad temprana, es donde se define quien accede a ella, quien no y quien permanece en ella “reglamentando” las condiciones de esa permanencia. Y esto es lo que trataré a continuación.

3. Tanatopolítica

La biopolítica puede ser pensada como la capacidad regulatoria del poder sobre la vida, pero también como “tanatopolítica” o sea la negación de la vida o la política de expansión de la muerte. La mortandad de niños, niñas y adolescentes es la forma más “silenciada” de la tanatopolítica moderna. Denomino entonces forma superior de biopolítica a la que se “aplica” a las nuevas generaciones. En este caso, la muerte masiva y cotidiana de 30.000 niños/as y adolescentes por día, lo que aparece completamente “naturalizado” y nadie podría ser condenado por esta situación.

9 Minujin, A. y Delamonica, E. (2004). ¡Mind the Gap! Widening Child Mortality Disparities. *Journal of Human Development*, Volume 4, Number 3, November.

Es por esta razón que, parangonando a Agamben¹⁰, existe desde el inicio de la vida un “Niño Sacer” cuya muerte sagrada y ofrendada ha sido mostrada desde la Antigüedad como gratitud o generosidad a los dioses. Desde el derecho romano, la vida del niño/a ha sido definida parodojalmente como contrapartida de un poder que puede eliminarla. *Vitae necisque potestas* designa ya en el hecho de “nacer” la *potestas* del padre de dar vida o muerte al hijo varón¹¹. También en un principio, como explica Foucault, el soberano que convocaba a la guerra reclamaba la vida de sus súbditos: más que la vida exigía la muerte como el derecho de dejar de vivir. Esta situación adquiere hoy otras formas como veremos, pero todavía persiste una forma tanática “moderna” que consiste en la naturalización del horror de millones de niños/as y adolescentes que mueren todos los años (10,6 millones) en el silencio, en una muerte verdaderamente “silenciada” y cuya responsabilidad, sospechosamente, no puede ser atribuida a nadie.

Entran también como forma tanatopolítica, los niños/as y adolescentes que son reclutados para ir a la guerra, proceso de enrolamiento que comprende su instrucción para matar. En la última década más de 1,6 millones de niños han muerto en conflictos armados. Y el número de niños que han tenido que abandonar sus hogares debido a conflictos y violaciones de derechos humanos llega a más de 20 millones. Los mecanismos de inducción al odio, a la demonización del “otro” y la dinámica de intransigencia que se desata se asocian al exterminio¹². En la dimensión de la muerte, el biopoder de los que dominan no tiene dudas: “se educa a poblaciones enteras para que se maten mutuamente en nombre de la necesidad que tienen de vivir”, y también Foucault lúcidamente expresa: “si el genocidio es por cierto el sueño de los poderes modernos, ello no se debe a un retorno, hoy, del viejo derecho de matar; se

10 Agamben habla del Homo Sacer que “es precisamente aquél a quien cualquiera puede matar sin cometer homicidio” (páginas 243 y 244 del *Homo Sacer*). Los llamados pobres, indigentes y “desechables” entran en esta categoría ya que su muerte no tiene casi ninguna consecuencia jurídica. Así es la nuda vida, la vida “desnuda”, a la que cualquiera puede anular impunemente y al mismo tiempo, ni siquiera puede ser “condenada” de acuerdo con los rituales establecidos.

11 Véase Agamben, *Medios sin fin*. página 14.

12 Recordemos que en Ruanda en solo 90 días fueron muertos más de 300.000 niños en 1990.

debe a que el poder reside y ejerce en el nivel de la vida, de la especie, de la raza y de los fenómenos masivos de población”¹³.

Es un dato más que evidente que también los niños y las niñas son las primeras víctimas de la guerra. Desde 1990, se estima que el 90% de las muertes relacionadas con conflictos armados en todo el mundo han sido civiles, y un 80% de las víctimas han sido mujeres y niños. En el lenguaje militar esto se denomina, depravadamente, “colateral damage”¹⁴. Y a lo anterior debe añadirse las escuelas destruidas, los hospitales dañados, los insumos escolares y en salud básica inutilizados, y los sistemas de agua potable sin funcionar.

4. Biopolítica y subjetividad

El segundo dispositivo de la biopolítica está relacionado propiamente con *bíos*; esto es, los dispositivos destinados a la construcción de la subjetividad puesto que se trata de controlar la vida desde adentro mismo del sujeto. Es la sociedad de control de la que hablamos anteriormente. En el caso de la infancia y la adolescencia, esta construcción abarca tanto la visión de los adultos sobre los niños como la propia de los niños/as y adolescentes y su relación con los adultos y el mundo.

Deseo hacer aquí algunas precisiones conceptuales puesto que, en el caso de la infancia y la adolescencia, estamos muy lejos del “fin de las ideologías”. Muy por el contrario, las comunicaciones distorsionadas forman parte de los mecanismos a través de los cuales el poder sobre niños/as y adolescentes legitima un sistema de dominación. Jürgen Habermas ha puntualizado que la ideología desactiva la forma comunicativa del lenguaje para servir a los intereses del poder. Y si las formas de comunicación son sistemáticamente distorsionadas, se producen dos cuestiones cruciales para entender su vigencia en la lucha política: la apariencia de normatividad y la imparcialidad. La nor-

13 Foucault, *Historia de la Sexualidad*. Vol 1, páginas 165 y 166.

14 Muchos niños no mueren, pero sufren otros padecimientos como quedar huérfanos, tener mutilaciones y padecer todo tipo de complicaciones psicosociales debido a la exposición directa a la violencia, al rapto, al desplazamiento, el abandono y la pérdida de sus seres queridos. Según la OIT, 12 millones de personas están bajo el régimen de trabajo “forzado” en el mundo, la mayoría de ellos niños y niñas.

matividad hace alusión a un “deber ser” cuyo “deber” se impone como práctica discursiva de poder. En el caso de la infancia y la adolescencia, es un “deber” despótico al que todo “se debe”. Es un deber, sin apelativos, a los adultos. La imparcialidad a su vez se refiere a su supuesto carácter “objetivo”: coincidencia “pura” y plena con una “realidad” ante la cual solo cabe someterse. En esas condiciones, la distorsión sistemática de mensajes consigue abolir incluso las propias dimensiones a través de las cuales puede juzgarse su “deformación” y de ese modo volverse invulnerable a la crítica. La ideología, que puede ser expresada en la forma de un discurso, de una política o de un programa, alcanza así su máxima potencia al invalidar su exterioridad. Como lo ha explicado Terry Eagleton, la ideología llega a su punto máximo de eficacia cuando niega la posibilidad de un “afuera”¹⁵.

Pero la ideología también está relacionada con el sujeto pues penetra en el desarrollo mismo de la subjetividad: es una estructura que se impone sin pasar necesariamente por la conciencia¹⁶. Es por esto que Bourdieu piensa en el concepto de *habitus*¹⁷ con lo que designa la inculcación en hombres y mujeres de un conjunto de disposiciones duraderas que generan lo que domina “inconsciente cultural”. Se “naturaliza” así un orden social por medio de estructuras objetivas y subjetivas. Particularmente agudas son sus observaciones de cómo opera una ideología en términos de “*campos*”¹⁸. Estos son sistemas de relaciones sociales que funcionan respecto a un área en donde se compite por lo mismo y que funcionan con su propia lógica interna. En los *campos* y particularmente en el de la infancia, se juega el máximo de dominio cuando los agentes que detentan el poder se legitiman con un discurso distorsionado que otorga “legitimidad” a los participantes dóciles y, al mismo tiempo, consiguen dejar de ser reconocidos como lo que son: esto es poder y dominación.

15 Este aspecto es de una efectividad impresionante. Por ejemplo, es altamente probable que las críticas como las de este trabajo serán tratadas como impiadosas o “desalmadas” y caracterizadas como carentes de objetividad. La crítica queda entonces “externalizada”, los argumentos que quedan “de lado interior” legitimados y la visión del campo que impone el biopoder se hace aparentemente inviolable. Consúltese Eagleton (2003).

16 El poder mediático que determina en la mayoría de los casos las “prioridades” políticas de la democracia representativa hace crecientemente imposible, a su vez, diferenciar entre tecnologías políticas y tecnologías para la construcción de la subjetividad. Ellas son siempre políticas.

17 Bourdieu, P. (1997), páginas 129 y 130.

18 *Ibidem*, página 49.

Recuadro 1
Silla eléctrica para que “jueguen” los niños



En un *shopping* de la ciudad de Rosario en Argentina (que puede significar “muchos lugares en el mundo”), se instaló en un patio de juegos infantiles una silla eléctrica para que “jueguen” los niños. La silla era una emulación de la que se utiliza para ejecutar a los condenados a muerte. Se manejan microvoltajes para “recrear” la horrorosa situación previa a la instancia final que clausura la vida.

El empresario que la instaló declaró que era como cualquier juego; que él “no veía” la diferencia con otros “entretenimientos” infantiles y que los padres traían a los hijos “libremente” para que jueguen con este instrumento macabro. Esta situación tiene muchos ángulos para reflexionar que son apropiados a los puntos que trato en este trabajo.

La silla puede ser tomada como la metáfora tradicional del castigo biopolítico definitivo que aguarda a la infancia si no se siguen las normas aceptadas. La vida sagrada puede ser dada y puede ser quitada y el “matarás” forma parte de la ley desde la infancia temprana.

A su vez, la silla puede ser tomada como la simbolización del orden disciplinario del que representa la instancia final máxima mostrada a los niños como “juego”. El mensaje se naturaliza pues el empresario no “ve la diferencia” ni tampoco los padres parecen captar el mensaje implícito de la “ley” que les espera a sus hijos. El instrumento se ofrece al entretenimiento con toda su “inocencia”.

Como lo ha expresado Foucault en VIGILAR Y CASTIGAR, “se trata de reincorporar las técnicas punitivas –bien se apoderen del cuerpo en el ritual de los suplicios, bien se dirijan al alma- a la historia de ese cuerpo político”. Y sugería que las prácticas penales sean consideradas menos como una consecuencia de la teorías jurídicas que como un capítulo de la anatomía de la política. La silla en su carácter “inofensivo” e “inocente” es una ilustración del Estado de Indefensión: todos podemos defender los “derechos” de los niños/as, pero al final, la metáfora “electrizante” nos enseña que ni la tortura, ni el sufrimiento y la muerte podrían ser descartados en el proyecto de una humanidad inconclusa.

En el *campo de la infancia*, estas prácticas discursivas distorsionadas y manipulatorias se han constituido en un orden “natural”, en donde los factores de poder conocen que es en el “tiempo” de la infancia donde se inicia el proceso constructivo de su situación de dominio y en donde el ocultamiento de la relación de domino se hace más evanescente. Como afirmé, se cumple en este *campo* como quizás en ningún otro, aquel primado que establece que una relación de dominación para ser efectiva debe permanecer oculta.

Funciona así como una inmensa máquina de captación de incautos o de “lavar” conciencias o como un “analgésico” de amplio espectro para aquellos que sinceramente se comprometen y creen hacer “el” bien.

Pero también en el *campo* de la infancia existen rivalidades y luchas para obtener poder simbólico y prestigio entre diferentes grupos, organismos civiles, religiosos, sindicales, organizaciones sectoriales y empresas comerciales. Lo anterior implica que al interior del *campo*, como manifiesta Foucault, existe una microfísica del poder y analizarla sería como descubrir la anatomía de este. “Se trataría en él del *cuerpo político* como conjunto de los elementos materiales y las técnicas que sirven de armas, de relevos, de vías de comunicación y de puntos de apoyo a las relaciones de poder y de saber que cercan los cuerpos humanos y los dominan haciendo de ellos unos objetos del saber”¹⁹.

19 Foucault, M. *Vigilar y Castigar*, página 35 y ss.

Ampliando, podemos afirmar que el poder que se ejerce en este *campo*, más que una propiedad o un atributo, es una estrategia de dominación y está compuesto de tácticas, subterfugios, tergiversaciones conceptuales, manipulaciones y de dispositivos que se aplican no como una prohibición a quienes están “adentro” del *campo* “sino que los invade, pasa por ellos y a través de ellos; se apoya en ellos....” para lograr en el caso de la infancia y la adolescencia sujetos obedientes, sumisos y ordenados (Véase Recuadro N.º 1).

Hechas estas reflexiones, veamos ahora con más detenimiento los dos enfoques que considero hegemónicos respecto a la relación social que involucra a niños/as y adolescentes. Digamos, desde el inicio, que ambos no son excluyentes, sino funcionalmente complementarios.

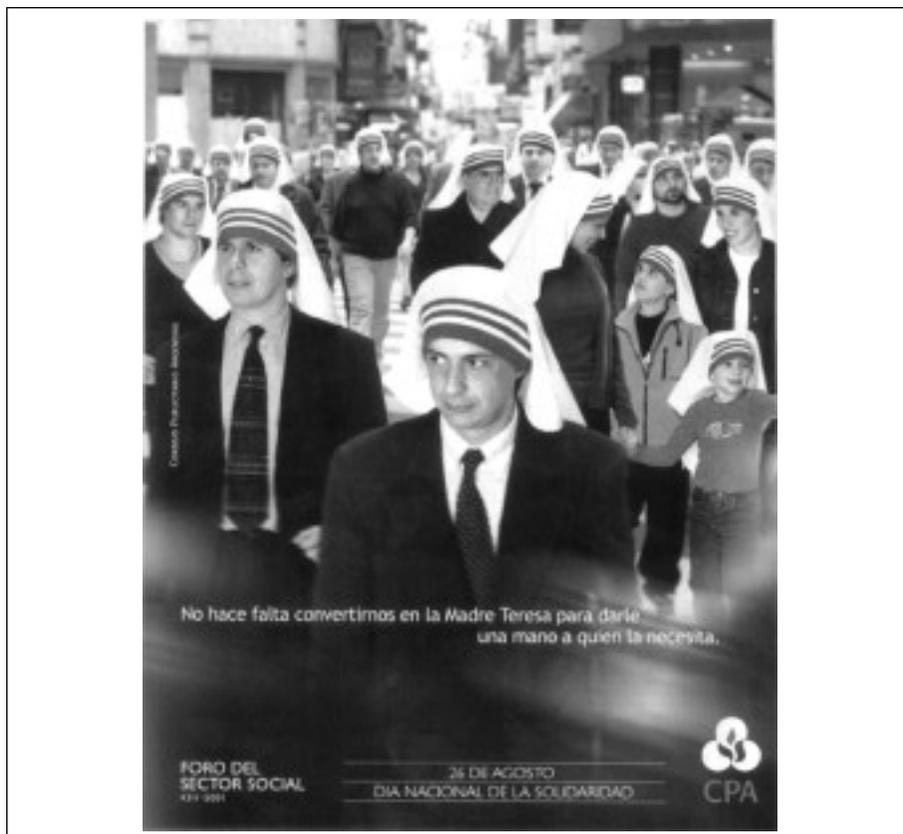
5. La Compasión

El primer enfoque prevaleciente respecto de los niños es ciertamente el basado en la compasión. Siendo seres indefensos e inocentes, son moralmente no imputables. Entonces: ¿Cómo no movilizar los sentimientos, cómo no ayudar, cómo no entregarse a su “causa”, cómo no asemejarse a los niños/as? Los medios de comunicación masiva abusan en la presentación de este discurso mediante la promoción de situaciones de ayuda social “meritoria” y personas “ejemplares” con avisos y campañas publicitarias. También se apela a temas que crean escenarios de expectación perversa, mostrando situaciones y casos límite de abuso, trata y explotación de niños/as y adolescentes. Esta “exageración” está intencionalmente presentada más allá de la situación “objetiva” de esos niños/as oprimidos, puesto que se “produce” este ambiente mediáticamente exasperante con el propósito principal de vender espacios publicitarios. Igualmente, esta estimulación se presume que está directamente asociada a la sensibilización de la población, que es la base de la construcción de un contexto “compasivo” (Véase Recuadro N.º 2).

Aunque se apela al niño/a pobre, lo fascinante es como se evade el problema de la redistribución de los ingresos y la riqueza, que es la “base” de la explicación de la infancia pobre: se plantea que lo que les sobra a unos es exactamente lo que necesitan otros y que, por lo tanto, sería solo suficiente poner en contac-

to al donante y al necesitado. Dar lo que “sobra” implica, además, soslayar la relación de dominación en que se hallan inmersos los niños/as pobres, pretendiendo que hay una solución que se deriva por un lado, de un compromiso individual al que se le atribuye la solidaridad (benefactor) y de otro lado, a la aceptación pasiva de una “generosidad” que anularía la dominación.

Recuadro 2*
El “buen” samaritano



* Publicidad aparecida en múltiples medios de comunicación nacionales y provinciales. Véase como ejemplo, *Revista Noticias*, Año XXI, N.º 1339, 24 de agosto del 2002, pag. 6. Buenos Aires. Argentina.

La publicidad social de las organizaciones sociales del *stablishment*, del Banco Mundial y más particularmente de las empresas con “responsabilidad” social, usa a personas ejemplares y a su compromiso con niños/as y adolescentes. Pero mediante este artilugio se “invierte” la significación de ejemplaridad y se pretende “demostrar” un camino cuyo sentido *invoca* en primer lugar, que los temas asociados a la lucha contra la pobreza y la igualdad son un compromiso personal y que nada tienen que ver con la emancipación de relaciones sociales de dominación y por tanto, con la política. Lo “personal”, a su vez, quiere decir una disposición interna en donde “hacer el bien” coincide con “el propio” bien: se trata de una “solidaridad” egoísta. Y además, socialmente “no cuesta nada”: se trata solamente de “dar una mano”. En segundo lugar, en esta lucha nada tiene que ver lo público-estatal, sino que implicaría simplemente un compromiso que queda encapsulado en el ámbito privado. Y cuanto mejor si ese compromiso es “voluntario”; esto es, enraizado en las actitudes cotidianas de todas las personas durante todos los días. ¡Así de simple!

En tercer lugar, la “amoralidad” de la publicidad disfraza una intención legitimadora que busca hacer aparecer como idénticos la “bondad” del capital y las organizaciones sociales que lo representan, con el compromiso respetable y sincero de una mujer con la causa de los niños/as y adolescentes. Este testimonio personal podría por supuesto ser cuestionado, pero en ningún caso banalizado.

Asimismo, dicha “generosidad” coincidiría con el atributo de ser gratuita ya que eliminar la pobreza depende solo de un gesto, apenas una actitud que en el fondo “no cuesta nada”²⁰. El supuesto “no costo” a su vez está pensado por un lado, como contrapartida a lo “costoso” y corrupto de las políticas estatales, y por otro lado, al voluntariado social al que se le asocian las características de seriedad, generosidad y altruismo²¹.

20 Es impresionante el surgimiento de redes de solidaridad, proyectos y fundaciones solidarias y hasta los más audaces que anuncian el advenimiento de una “revolución” solidaria. Todas estas fundaciones tienen, en general, un sitio web en donde anuncian sus propósitos. Son muy ilustrativas aquellas en donde “la protección” que dan está arancelada. Por ejemplo: 1 niño *US\$30* por mes; 1 niño HIV positivo *US\$35* por mes; una familia pobre *US\$40*. Véase como ejemplo: Help a Child to Escape the Tidal Wave of Poverty. Sponsor a Child Today!!! www.WorldVision.org. En los aspectos “conceptuales”, se han producido muchas publicaciones sobre la “solidaridad” algunas de una insustancialidad supina como el libro de Pacho O’Donnell (2001) u otras, que parecen sugerir como Marcos Aguinis (2001), un verdadero despropósito como creer que: ¡La “salida” de Argentina está en el voluntariado!

21 El tema del voluntariado como práctica social ha sido bien estudiado desde hace mucho tiempo (recuérdense los análisis de Marcel Mauss sobre la economía del “don”) y su fundamento “generoso” y altruista ha sido seriamente cuestionado. Véase Bourdieu, p. (1997), capítulo 6,

Digamos que los sentimientos son imprescindibles, pero ciertamente no suficientes. Una cosa es “con-padecer” y otra es esparcir gas lacrimógeno para neutralizar una conducta pro-activa por una efectiva implementación de los derechos de la infancia. Asimismo, afirmo que el paternalismo/ maternalismo reproduce una relación “protectora” descaradamente asimétrica. El que protege, es dueño del poder y la voluntad sobre “el desprotegido”. Además, no es una relación que “hace” el bien o que busca hacer el bien en el otro, sino principalmente que “me hace bien” en el sentido de una actitud narcísica²². No provoca creciente autonomía como fuente para la expansión de una subjetividad responsable, origen de ciudadanía. Y fundamentalmente, porque el problema no es de índole particular y no se resuelve desde un compromiso personal con un niño o un proyecto, sino en un espacio colectivo construido como política pública. La dependencia y la cautividad de los niños de una relación de “padrinazgo” los hace víctimas del despotismo de la benevolencia.²³ Y cuando con este enfoque se responde con programas del sector público se promueve una ciudadanía “tutelada” que termina bajo los argumentos del amparo, en la criminalización, opresión y represión de los niños, niñas y adolescentes.

El enfoque “compasivo” tiene además –en su evocación de una supuesta “responsabilidad social”– una práctica recaudatoria. En realidad, se promueve la sensibilización presentando situaciones límite, en donde movilizar sentimientos tiene también como objetivo promover donaciones (pecuniarias,

dedicado a la economía de los bienes simbólicos. Con respecto al voluntariado católico al que también muchos cuestionan su “entrega” y generosidad, consúltese en el mismo texto *La Risa de los obispos*, páginas 186 a 198, en donde el autor se explaya sobre lo que denomina la economía de la “ofrenda”.

22 Sugiero consultar aquí una obra señera y pionera que describe y explica el narcisismo en la cultura moderna: Lasch, Christofer (1999). Este autor sugiere que participar en una ONG donando tiempo libre para “purificar” la conciencia y sentirse “bien”, es equivalente para muchos a concurrir a un gimnasio para mantener el cuerpo sano y bello. Allí después del esfuerzo, uno también se siente “bien”.

23 Los temas de las relaciones de patrimonialismo y patronazgo en las ONG así como el ya “clásico” de las “primeras damas” y su asociación a la infancia, los he tratado en el artículo “El abrazo”, capítulo VII, Bustelo (2000). Un caso “típico” de despotismo ilustrado en el desarrollo de la política social fue el de Octavia Hill como presidenta de la National Charity Organization en Inglaterra. No menos importante, deseo destacar que hay frecuentes ejemplos de abuso flagrante de niños/as y adolescentes por parte de sus “benévolos” protectores.

en bienes o en tiempo del “donante”). Y la donación da “prestigio”. Más perversa y tergiversada en su fingida intencionalidad es la organización de *shows* benéficos, rifas o “cenas” recaudatorias, en donde los dueños del poder, además de disfrutar y “pasar un buen momento”, recaudan dinero para los niños y niñas pobres²⁴. La crónica mediática es explícita en presentar una riqueza obscena como espectáculo que “divierte para beneficiar” a los niños. En este sentido, el discurso no tiene ninguna pretensión de distorsión comunicativa: los niños/as son un motivo más para mostrar la riqueza y la pertenencia a los círculos distintivos del poder.

El problema comienza cuando el niño/a entra en “conflicto con la ley”. Allí es donde naufraga este enfoque ya que “convierte” la compasión en feroz represión: el poder termina sin piedad imponiéndose a los que no tienen poder. El despotismo se hace explícito pues el “niño-amenaza” debe ser sometido y a estos afectos, considerado “adulto”. En el momento de la “internación”, que coincide con la abolición efectiva de la voz y libertad del sujeto, es cuando se hace concreta “la verdadera” responsabilidad de una subjetividad que ahora se considera “autónoma y plenamente responsable”. La relación se “invierte”: de “protegido” se pasa a ser responsable y los “protectores” se convierten así en la fuente de la desprotección más inhumana.

La soberanía de esta relación de dominio termina finalmente expresándose en el poder de policía. No solo en la institución policial, sino también en los mecanismos de control y de poder que aseguran el “disciplinamiento” de la infancia y la adolescencia. Los niños/as y adolescentes terminan conformando lo que Robert Castel (2003) denomina “clases peligrosas”. De este modo, puede percibirse en muchos países respecto a la infancia y la adolescencia, un paulatino deslizamiento de un Estado Social a un Estado de la Seguridad, en donde se proclama sin eufemismos “tolerancia cero”.

24 Hay una “rentabilidad” de estos eventos que tienen como una escala en donde casi siempre tiene primacía la dis-capacidad pues es lo más convocante y en principio menos sospechoso. Aunque el *marketing* de estos espectáculos puede “convertir” en importante cualquier banalidad.

6. La “Inversión”

El segundo enfoque prevaleciente es el de la infancia y la adolescencia como inversión económica que produce una determinada rentabilidad. Se trata de una colonización conceptual del lenguaje expansivo de la economía profusamente propagada por los bancos internacionales. Esta es la versión utilitarista e individualista más páfida: es conveniente en términos económicos “invertir en capital “humano” una paradoja para la más inhumana de todas las lógicas opresivas con la lógica del capital que ahora se hace “humana”. Educar a un niño me conviene y nos conviene aunque no sabemos si a ellos “les conviene” puesto que no conocemos de qué “educación” se trata. Y esta conveniencia, es una conveniencia económica que en términos monetarios se mide como “tasa de retorno”. Con este argumento, que implica la introducción de la razón utilitaria por sobre los derechos, se pretende convencer al poder (los bancos codiciosos, los empresarios corruptos y los gobernantes ineptos) de que los niños son buenos para la lógica de la ganancia. Así tenemos hoy los bancos y las grandes corporaciones “trabajando” y haciendo promociones por los niños/as. Mercantilización de la infancia es así negocio para las ahora “buenas” empresas y los bancos que mejoran así su “imagen” institucional²⁵.

Igualmente, la lógica de la ganancia argumenta que la inversión en educación determina a mediano plazo el crecimiento económico y que este, a su vez, derrama generosa y equitativamente sus beneficios. Y si esto no alcanza a los niños/as, para ello existen “redes de seguridad” o “redes de contención” o “solidaridad privatizada”, un eufemismo para calificar el camino de la no inclusión. O el voluntariado como una modalidad para expresar inescrupulosamente el carácter gratuito de los servicios de bienestar infantil.

25 Los bancos internacionales y los fondos de inversión también utilizan frecuentemente la imagen de niños y niñas incentivando a los padres a efectuar “ahorros” en el presente para poder darles a “sus” hijos un futuro mejor. En ese contexto, colocan al niño “dentro de la familia” y ocultan en ese apelativo sus verdaderas “ganancias”. El Banco Mundial usa en su publicidad programas de inmunización para niños o programas alimentarios en donde uno puede llegar a creer que es un verdadero “titán” en la lucha contra la pobreza y la defensa de los débiles. Lo que no se aclara es que esos programas o se financian como créditos que los países devuelven con intereses más la correspondiente tasa de “riesgo país” o, son “premios” concesionales por haber realizado programas de ajuste económico aceptando con obediencia las “condicionalidades” que el Banco Mundial y el FMI imponen y que generalmente implican restricciones fiscales y monetarias con impactos socialmente regresivos.

De nuevo, el problema “realmente” aparece cuando los niños/as y adolescentes se salen del “guión” y entonces el enfoque los convierte rápidamente en “costos”; son costos ahora sí en seguridad que la sociedad tiene que pagar. Sólo cuando el niño/a se hace “delincuente” se convierte en un problema o preocupación pública. Los temas inversión y seguridad están íntimamente conectados con la lógica de esta argumentación, ya que la “supuesta” inversión significaría en realidad el pago por la seguridad de no ser agredidos por los niños y adolescentes en un próximo futuro.

En otras palabras: la versión “soft” de este enfoque afirma que la inversión en la infancia se conecta con la posibilidad de crecimiento vía el aumento de la productividad que se desprende de mayores niveles de educación. Este sería además el único camino admitido de la inclusión y la movilidad social. En la versión “hard”, sorpresivamente “la inversión se invierte”, presentando la infancia desde el miedo o la amenaza potencial ya que si no se “invierte” en la infancia, ellos terminarán en una situación de “incontención” o desborde, lo que será un atentado a mediano plazo a la propia seguridad individual. Además, no “invertir” ahora significa incurrir a mediano plazo en costos mayores para toda la sociedad. En ambos casos, la conclusión es predecible: los niños y las niñas y adolescentes terminan en la ferocidad de la represión de sus derechos.

Antecedentes de esta actitud pueden ser encontradas en el movimiento “salvadores del niño” en EE.UU. en el siglo XIX descritas en el excelente y pionero trabajo de Anthony Platt. El término “salvadores del niño” se ha utilizado para denominar a un grupo de “reformadores sociales desinteresados que veían su causa como caso de conciencia y moral y no favorecían a ninguna clase ni ningún interés político particular”. Se definían como altruistas y humanitarios y “su interés en la *pureza*, la *salvación*, la *inocencia*, la *corrupción* y la *protección* reflejaba una fe firme en la rectitud de su misión”²⁶. Sin embargo, ellos fueron los precursores de la asociación del niño con la criminalidad y de tratarlos como un grupo social diferente y peligroso y en su actuar, siempre terminaron imponiendo “sus concepciones de clase y elitistas”.

26 Platt, A. (2001), página 31.

El mencionado estudio concluye que dicho movimiento nunca fue una empresa humanitaria para ayudar a los obreros y los niños pobres a liberarse del orden establecido que los oprimía, sino que se trataba de personas pertenecientes a las clases media alta y alta que contribuyeron a crear nuevas formas de control social para proteger su poderío y defender sus privilegios²⁷. Los “salvadores del niño” fueron los que terminaron “justificando” la delincuencia.

Pero lo que es realmente una paradoja entre tantas en este *campo* es que, la distorsión comunicativa pretende hacer “actuar” a los detentores del poder y el *stablishment* económico (los bancos; las grandes empresas; las compañías multimedios; etc.) en favor de la infancia bajo la idea de “responsabilidad social”. Todos tienen que hacer algo y forma parte de los “nuevos” enfoques del *management* que estimulan la vida ejemplar de los CEO (Chief Executive Officer) a dedicar tiempo, esfuerzo y contribuciones económicas para ayudar a la infancia. El capital y su ética asociada de ganancia sin límites se esfuerza por legitimarse como “responsable” lo que lo desculpabilizaría de su responsabilidad “social” efectiva que es pagar impuestos y cumplir con sus deberes en el financiamiento y acompañamiento de una política pública. Aparece como “benévolo” disimulando su rapacidad insaciable y al presentarse como “generoso” encubre las bases materiales objetivas en donde basa su poder opresivo (véase Recuadro N.º 3).

27 Como ejemplo, Platt comenta la lucha por la abolición del trabajo infantil entre los industriales de clase alta de Nueva York, que era vista como un medio para excluir a los comerciantes marginales y los trabajadores a domicilio, aumentando así la consolidación del poderío de sus negocios, página 22.

Recuadro 3

“YUPPISMO SOCIAL” O CIUDADANÍA

Una nueva forma de legitimación del capitalismo pareciera que pasa por mostrar la emergencia de un moderno empresariado preocupado con los temas sociales. Esa “preocupación” mostraría un compromiso real con la sociedad y sus problemas.

Aunque continúan haciendo la clásica filantropía, los empresarios contratan ahora profesionales y “arman” equipos que estudian y proponen soluciones concretas para los problemas sociales desde un punto de vista “objetivo”. Aparecen así jóvenes profesionales, preferentemente de apariencia atlético-deportiva, y empresarios “innovadores” ahora también “voluntarios” de acciones sociales. Modernos ejecutivos especializados (CEO) en “gerencia social” y preparados para transformar un aparato público anquilosado y carente de transparencia con las novedosas técnicas “objetivas y eficientes” de la gestión privada.

Pero nada de lo anterior está exento de la intención expresa de construcción de poder y de dominio, sea comercial o político. Así no se puede ignorar la creciente aparición de “empresarios” (eufemismo para decir “hombres/mujeres de negocios, muchos de ellos sin empresas) que se hacen ahora “visibles” en la política, ni mucho menos, operativos de “social marketing” para hacer un verdadero “lifting” de las empresas, presentándolas ahora con un “rostro” bueno y socialmente comprometido. En este contexto, es significativo recordar que, paradójicamente, fue un empresario quien primero estudió y midió la pobreza. Su nombre fue Charles Booth y perteneció a la tercera generación de una familia de exportadores de Liverpool. Fundó la compañía naviera The Booth Steamship Company, con la que fue tremendamente exitoso.

Simultáneamente a su actividad empresaria, Booth emprendió un estudio en donde por primera vez se midió la pobreza y que concluyó en un libro publicado en 1902: **La Vida y el Trabajo de la Gente de la Ciudad de Londres** que comprendió 17 volúmenes. Se le atribuye haber inventado el concepto “línea de pobreza”, metáfora que tomó observando los barcos de su firma: la línea que marcaba en el casco de la nave, el nivel de sumersión de esta. Pero Booth pensaba que la pobreza no era solo la cuestión de su medición y estudio.

Su compromiso social no era algo que practicaba “afuera” de su empresa, sino que comenzaba con esta. En tiempos en que casi no existía ninguna legislación laboral, Booth estableció un plan de pensiones para los empleados de su firma; un plan para compartir las ganancias de la compañía y bonos anuales que se daba a los trabajadores, especialmente en los períodos de recesión para incentivar la productividad. Esos bonos pagaban una alta tasa de interés y se acreditaban cuando el trabajador se jubilaba. Booth se adelantó por varios años en la idea de que la ética empresarial era sobre todo una responsabilidad social y pública.

Tampoco su compromiso social era una cuestión meramente empresaria, sino, también, una ética personal. Así Booth calculó que le hacía falta para vivir —tanto a él

como a su familia- 1.000 libras por mes en tanto que ganaba 2.000. Analizó que gastaba en alimentación 150 libras, pero como creía que los trabajadores estaban mal pagos por lo menos en un 50%, consideraba que tenía que “devolver” de algún modo 75 libras. Igualmente, examinando otros rubros de su consumo familiar, encontró un “excedente de explotación” equivalente a 500 libras que entregaba a los que necesitaban, simplemente “para que la humanidad volviese a ser lo que tenía que ser”.

El estudio que realizó sobre la pobreza y del cual él mismo escribió 8 volúmenes, demoró 17 años, pero no por ello abandonó sus actividades empresariales: escribía en la noche, en los fines de semana, durante sus viajes a Europa continental y EE.UU. Tampoco pagaba a otros para que levantasen los datos de su estudio. Aunque tenía ayudantes, él mismo convivía en la casa de las familias pobres estudiando su vida y sus hábitos. Llegaba a pasar semanas completas viviendo en los barrios más pobres de la ciudad de Londres. Presentando los resultados de su trabajo cuantitativo y cualitativo en la Real Academia Estadística de Londres afirmó que “en la vivencia con los pobres...y no en la estadística, radica el poder de cambiar el mundo”.

Booth no organizó ninguna Fundación para su empresa, ni financió museos artísticos para que los visiten los ricos, ni aceptó subsidios públicos, ni pidió exenciones impositivas por las actividades que realizaba. Fue un simple practicante del concepto de “empresa ciudadana” que implicaba tanto titularidad de derechos como de obligaciones. Pensaba que la responsabilidad social de la empresa no consistía en una “ética post-ganancia” ni en una “façade” para mejorar sus ventas ni mucho menos, en la construcción de un espacio públi-co para el prestigio personal o para conquistar poder.

7. La Infancia y los Derechos

Considero ahora la principal fuente legitimadora de la protección de la infancia que es la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN). Este es el instrumento político y jurídico más importante que supuestamente regula el campo de la infancia y la adolescencia. Ha sido llamada “la primera” ley de la Humanidad ya que es el tratado internacional que más ratificaciones ha tenido a lo largo de la historia²⁸. Su relevancia pedagógica ha sido y es fundamental como lo explica Gomes da Costa²⁹. Su importancia política, jurídica y programática es incuestionable. Sus debilidades también.

28 Esta expresión fue formulada por el Sr. James P. Grant entonces Secretario Ejecutivo de UNICEF. El Sr. Grant fue un luchador ejemplar y militante comprometido con la causa de los niños/as y adolescentes en el mundo y el principal artífice político de la Convención.

29 Véase Gomes da Costa, A. C.(1998).

La CIDN corresponde a un momento del desarrollo de la categoría infancia, en donde su objetivo es constituir al “niño” como “sujeto de derechos”: derechos que serían emulables a los de los adultos. Ahora este proceso no es tan simple y puede ser visualizado desde ángulos muy diferentes.

Así, por un lado, hay una “visión” que promueve un concepto de infancia en donde esta se aproxima a la idea de una completa autonomía, despojándose de la heteronomía que la “domestica” a través de la familia o la “socializa” mediante la escuela. El niño/a, de acuerdo con su edad, adquiere progresivamente derechos y en la medida en que accede a su subjetividad, conquista su plena autonomía. El punto final de ese viaje sería un mundo en el cual el niño es visto como un continuo y no introduce ninguna fractura generacional: la niñez es un tiempo de preparación para la adultez para repetir “la adultez” de los adultos.

Por otro lado y en una visión opuesta, el niño es visualizado también como un ser en evolución, pero esa evolución culminaría en un proceso autónomo que se define por su diferencia y oposición al mundo de los adultos y más particularmente, su emancipación; esto es, la construcción de su subjetividad, consistiría en superar el mundo adulto de manera que se trata de un proceso que se hace discreto y discontinuo.

El primer camino describe tal vez una posibilidad idealizada, pero bien próxima a la imagen de la infancia “neoliberal” que cuenta la historia de niños y niñas que se encaminan con certeza hacia un destino marcado por el consumo y la competencia, en donde se asegura el triunfo de los “más aptos”. Aquí lo más importante es el acceso a la libertad y los derechos individuales. No existe la infancia, existen niños/as individualizados cada vez más tempranamente. La igualdad que implica la sustentación de una relación simétrica con otros es solo considerada como igualdad de oportunidades. El niño/a es un adulto “menor”.

En la segunda visión en cambio, se sigue sosteniendo una subjetividad individual desde que no se promueven las instancias institucionales heterónomas que colocan al niño/a en su relación con la sociedad y su ingreso en ella: se trata de un niño/a, esta vez distinto del adulto, pero su evolución hacia la adultez termina en una especie de “alternativismo individualista”. Se plantea una fractura solo intergeneracional y, en consecuencia, se produce una individualidad “sin sociedad”.

Ahora bien, en medio de las dos versiones descritas, corre una tercera visión, en donde la autonomía y la heteronomía son definidos como dimensiones constituyas en tensión continua. Pero, en este proceso, los elementos heterónomos que sitúan al niño/a y al adolescente como parte de una sociedad y de su historia no son una imposición, sino un diálogo entre la generación adulta y la generación más joven sobre cómo construir y direccionar el proceso emancipatorio, ya que ambas son igualmente categorías histórico-sociales que, en el caso de la pobreza, quedan del lado de las víctimas. Si bien hay una tensión insalvable entre el adulto y la infancia, la principal contradicción radical, en este caso, en que ambas categorías se corresponden en una relación social en donde ambas son oprimidas.

Prosiguiendo con esta reflexión, deseo introducir ahora una definición que considero crucial: todos los derechos de los niños/as y adolescentes son derechos “sociales”, en el sentido de que su garantía es esencialmente política y por lo tanto, corresponde a la sociedad en su conjunto implementar. No son esencialmente derechos subjetivos puesto que no se corresponden con derechos civiles individualizados. Ellos existen y por supuesto no deberían ser dejados de lado. Pero los derechos definidos en la CIDN deben ser considerados como derechos “sociales”, en el sentido de que corresponden al ámbito de lo público y al de una categoría social. Defino la infancia y la adolescencia como categoría social al valor y ubicación relativa que se da a ese período del desarrollo humano en la cultura. En este contexto, son derechos que una generación busca fundar en una nueva generación emergente, como parte de un proceso emancipatorio. Y al definirlos como sociales, trato asimismo de re-situar esos derechos en el más alto posicionamiento ético de la cultura. En este sentido, los derechos de la infancia y la adolescencia se corresponden con una responsabilidad indeclinable de los adultos y a esto llamo “eleidad”: hacernos cargo definitivamente de “ellos”. La “eleidad” de los niños/as y adolescentes demanda una responsabilidad sin amenazar con un castigo y más allá de prometer una recompensa. Es esa fragilidad que revela nuestra capacidad de actuar moralmente como pura responsabilidad, sin esperar nada de ellos. Como afirma ciertamente Bauman³⁰, la responsabilidad hacia los niños/as

30 Bauman (2004), páginas 99 y 107.

puede ser pensada como la ética de una caricia: “la mano que acaricia siempre se mantiene abierta, nunca se cierra para asir”, jamás demanda posesión. Yeste es el sentido más profundo de lo que llamamos “derechos”.

Lo anterior tiene una significación sustantiva en el ámbito de una tensión estructural en el desarrollo de la infancia; esto es el eje autonomía-heteronomía. Como afirmé, el niño/a en su desarrollo no parte de una subjetividad preconstituida, pero evoluciona en búsqueda de su autonomía y en lo que los psicólogos denominan “identidad”. La visión liberal considera que es en el período de la infancia y la adolescencia donde se van constituyendo los derechos como parte de la construcción del individuo, y que estos derechos serán “individuales” llegados a su fase “adulta”. En este sentido, no hay derechos “sociales” atribuibles a la infancia y la adolescencia. Por otro lado, sostengo que los derechos de la infancia deben ser garantizados por toda la sociedad y, por lo tanto, son derechos heterónomos. En otras palabras, se trata de derechos transindividuales que relacionan una autonomía en desarrollo que simultáneamente está relacionada con un ser parte de una sociedad, de su historia y de los dilemas en la representación de su futuro. Y deliberar sobre el futuro de una sociedad, es nada menos que discutir la infancia y la adolescencia hoy. Entonces, como no son derechos individuales, los derechos de niños/as y adolescentes son los derechos de “ellos”, de aquellos que están más allá de mí, de aquellos que me sobrevivirán. Por eso son derechos que relacionados con la “otredad” o sea, de una “otredad” que se niega a volver sobre el “yo”, retrayéndose a lo mismo. Son “otros” más allá del nos-otros. Los derechos de la infancia y la adolescencia corresponden en realidad a la “eleidad”, a ellos, y por lo tanto, son pura negación de nuestra “mismidad”, pura generosidad sin esperar reciprocidad. Son derechos fuera del “cálculo”, sobre todo del cálculo utilitarista de lo que me conviene³¹.

31 Me baso aquí en la filosofía de Lévinas, quien exige una destrucción de la ética basada en el subjetivismo individualista de la cultura moderna. Aquí, el punto de partida será el reconocimiento de la alteridad absoluta del “otro”. El “otro” en su dimensión de alteridad absoluta exige una ética de responsabilidad infinita. Yesto significa que la filosofía tendrá que realizarse en la perspectiva del *ethos* de la persona y la sociedad. La experiencia humana se da por la posibilidad del ser humano de “ser para otro” en una relación ética que implica el cuestionamiento absoluto del “yo”. Consúltese los textos de Emmanuel Lévinas incluidos en las referencias bibliográficas.

Hechas estas consideraciones cruciales cuyas implicancias son decisivas en cómo analizo la CIDN, deseo recordar algunos puntos decisivos en su desarrollo para contextualizar y calibrar su importancia y, luego, tratar la cuestión no menor de su estatus jurídico³². Es importante aquí levantar al menos cuatro puntos que son imprescindibles recordar.

En primer lugar, habría que hacer un análisis de las “reservas” que los países hicieron a la Convención³³ en el momento de su ratificación pues nos encontraríamos seguramente con sugerentes sorpresas. La Convención ciertamente está desde su génesis siendo negada en importantes cuestiones relacionadas con la vida misma y en esto también opera la biopolítica de los niños. No sabemos pues con precisión cuánto de su corpus sustantivo está “universalmente” vigente³⁴.

Recordemos a su vez en segundo lugar, la discusión que se planteó respecto al “interés superior del niño” cuando se discutió la CIDN³⁵. Es importante aclarar desde el inicio, que la CIDN, en su artículo 3 inciso 1, habla del “mejor interés del niño” (*the best interest of the child*) y no del interés “superior” del niño³⁶. En su versión original, la propuesta consistía en el interés “superior” del niño (*the paramount interest*), pero varios países se opusieron y la versión final estableció definitivamente “el mejor” interés del niño. Cambio fenomenal que introdujo un relativismo insuperable que trasunta un espíritu paternalista pues: ¿quién define ahora qué es lo “mejor” para los niños? ¿Son los padres? ¿Es el Estado? ¿Son los códigos sociales que se han desa-

32 Es apropiado recordar aquí y tener presente desde el inicio, lo afirmado por Bobbio (citado por Baratta, pag. 47) en el sentido de que los derechos de los niños están sujetos a una triple condicionalidad: 1) en forma indirecta, en el derecho de familia resultan automáticamente subordinados al derecho de los padres; 2) en forma condicional, cuando hay recursos económicos que deben ser puestos y no lo son, inviabilizando el cumplimiento de los derechos; 3) la no existencia de derechos que solo son reservados para los adultos.

33 Esta idea la tomo de Emilio García Méndez, con quien he tenido la oportunidad de discutir esta y otras tantas cuestiones relacionadas con la filosofía del derecho y particularmente de los derechos humanos.

34 Pensemos simplemente en la definición de cuándo comienza la vida, punto fundamental sobre el que no existió ni existe consenso. Otra cuestión no menor es la edad de los niños para ir a la guerra.

35 Consúltese aquí el clásico análisis de Philip Alston y Bridget Gilmour-Walsh.

36 No se trata de “error” de traducción. Las ONG comprometidas con los derechos de la infancia y la adolescencia y bien intencionadas, en cierta medida, han “impuesto” en sus valerosas luchas el concepto de “interés superior”, pero lo que realmente corresponde es “el mejor interés del niño”.

rrollado históricamente y conforman un hábito socialmente establecido? Se dejó una verdadera y lamentable aporía.

Es también importante aclarar, siguiendo a Alston y Gilmour-Walsh³⁷, que según el artículo 3 de la CIDN, al interés superior del niño se le debe dar “una” consideración primordial y no “la” consideración primordial, lo cual indica que el denominado interés superior es una entre otras tantas consideraciones que deben tenerse en cuenta en la toma de decisiones relacionadas con los niños. Si bien el Comité de los Derechos del Niño ha declarado que el principio del interés superior del niño es “el principio rector-guía” de toda la CIDN, ello no pasa de ser una afirmación entusiasta que contrasta con las reservas y aclaraciones que la jurisprudencia ha establecido en diferentes países. Más confusión añade el artículo 21 que establece que hay que darle a este principio “la” consideración “primordial” en los sistemas de adopción. Importante, principal, primordial, son términos que están referidos a situaciones en donde debe definirse explícitamente el contexto de su aplicación. Hay, por lo tanto, un amplio ámbito de interpretación y ello está lejos de ser una elucidación definitiva.

Otra dimensión importantísima de este artículo es la relacionada con lo que se define como “medidas” concernientes a los niños y si estas “medidas” alcanzan las omisiones. Está claro que en los redactores este tema no tuvo la debida consideración. Pero este es un punto central no solo para la CIDN, sino para todo el enfoque sobre derechos humanos. La doctrina convencional establece que las personas son responsables de los daños causados por los actos que efectivamente realizaron, pero no por los daños causados por omisiones. Así planteado, este enfoque implicaría una responsabilidad humana muy restringida, puesto que tratamos de cuestiones muy cruciales relacionadas con la vida y la muerte, la nutrición, la salud, la educación, etc. Hay omisiones ante hechos “previsibles” como los relacionados con la infancia y la adolescencia y también hay omisiones “intencionales”. Por esta razón la distinción mo-

37 Alston P. y Gilmour-Walsh, B. (2002), páginas 20 a 25.

ral entre actos y omisiones, ha sido severamente criticada y ha dado lugar al nacimiento del concepto de “obligación positiva” en relación con actos previsibles y prevenibles tanto a nivel individual como social³⁸. Volveré sobre este tema más adelante.

Y por último, siguiendo nuestro análisis anterior del biopoder: este artículo de la CIDN que define el interés “superior” del niño y que habla de los “niños” en plural, podría haber significado el reconocimiento político del comienzo de una transferencia de poder a las nuevas generaciones, mientras que en el caso del “mejor interés del niño”, son los adultos en general los que deciden y definen “lo mejor” y lo hacen por supuesto, desde el poder.

En tercer lugar, está la cuestión de los derechos económicos y sociales. La CIDN reconoce en varios artículos (especialmente en su artículo 4) los derechos sociales aunque en relación con su financiamiento, establece que los Estados miembros deben cumplir con el “máximo de recursos posibles”. Aclaremos que los derechos económicos operan como derechos “habilitantes” del resto de los derechos sociales: si no hay financiamiento, no hay derecho que pueda implementarse de un modo plenamente efectivo. En este punto, y en el contexto de la lucha Este-Oeste, hubo un fuerte enfrentamiento cuando se discutió la Convención: por un lado, los por entonces países que constituían la URSS que levantaban los argumentos que daban primacía a los derechos sociales y por otro lado, la oposición de EE. UU. que esgrimía la idea de que los derechos sociales no existen pues no hay nada que en principio pudiese ser demandable que no sea atribuible a un individuo. La fórmula finalmente adoptada “hasta el máximo” de los recursos disponibles, no implica entonces un financiamiento conminatorio para los Estados Partes, para hacer efectivos

38 Es por esta razón que hay muchas declaraciones relacionadas con el cumplimiento de los derechos que son fácilmente firmadas por las más altas autoridades, pero que no son cumplidas puesto que las omisiones, entre otras causas, no son tenidas seriamente en cuenta. Como ejemplo, véase la Declaración de San José de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Niñez y la Adolescencia (18 a 19 de octubre del 2004) en cuyos considerandos se utilizan verbos como los siguientes: reiteramos, reafirmamos, reconocemos, resaltamos, reconocemos, preocupados, alarmados, conscientes de la necesidad, etc. Verbos que hacen alusión y reclaman compromisos anteriores previamente asumidos que ni los signatarios firmantes en su momento cumplieron. Aquí vuelve lo del Niño/a Sacer: ¿quién se hace responsable de sus muertes?, ¿quién se compromete como obligación moral a responder por sus necesidades humanas más apremiantes?

los derechos sociales, particularmente en las épocas de recesión y crisis económicas, en donde los más perjudicados resultan ser los niños/as y adolescentes. Algunos economistas, con realismo cruel, afirman que estos “derechos” son solo “conditional opportunities”³⁹, o sea, son sólo una posibilidad condicionada a la evolución de la economía y la “sacralidad” de las cuentas fiscales cuyo equilibrio, por supuesto, está más allá de todo sacrificio impuesto a la infancia y la adolescencia. Y generalmente como no cabe duda suponer lo contrario, en un contexto de pugna sobre recursos escasos, no vale casi nunca aquello de “los niños primero”⁴⁰.

En cuarto lugar, está el punto de la adaptación de la legislación interna de cada uno de los países a los principios establecidos en la CIDN. Aquí, la adaptación de la CIDN ha sido verdaderamente “invertida” en el sentido de que la mayoría de los países, y particularmente los que tienen una estructura político institucional federal, la han verdaderamente “adaptado” a su legislación interna y no a la inversa, como era lo originalmente propuesto. Lo que no ha podido ser adaptado a las condiciones de los que tienen el poder, finalmente no se ha “adaptado” o solamente se ha incluido lo que se considera “inofensivo”; esto es, lo que no tiene consecuencias reales. La institucionalidad judicial a su vez ha salido, salvo algunas excepciones, fortalecida como órgano protector de

39 Consúltese, Barbalet, J.M. (1988). Debo aquí hacer una importantísima excepción con respecto al Premio Nobel de Economía Amartya Sen. Este economista ha realizado investigaciones pioneras demostrando las serias limitaciones que tiene la teoría económica ortodoxa para analizar las libertades fundamentales y los derechos humanos y ha realizado sustantivas contribuciones en el análisis de las relaciones entre ética y economía. Sen ha defendido la idea de que el proceso de globalización, incluyendo sus dimensiones económicas, debe estar sujeto a consideraciones morales lo que implica tomar en consideración los principios éticos y legales que emergen de la idea de derechos humanos. Además, Sen ha sido siempre muy sensible a las necesidades de la Infancia y la Adolescencia y ha propuesto al Índice de Mortalidad Infantil como el indicador más relevante para evaluar el desarrollo económico de un país. Es muy aconsejable, en este punto, consultar el excelente trabajo de Vizard, P. (2005).

40 “No hay nada más nauseabundo que la procacidad con que los que han hecho del dinero la única razón de vivir agitan regularmente el fantasma de la crisis económica, y los ricos se revisten de austeridad para advertir a los pobres que van ser necesarios sacrificios *para todos*” (Agamben, 2001, página 110).

statu quo legal que criminaliza a los niños/as y adolescentes⁴¹. Quiero traer como ejemplo el tema de bajar la edad de la imputabilidad de los “menores” que ha suscitado importantes y significativas discusiones en casi todos los países. Como lo afirmé anteriormente, el discurso distorsionado que vincula infancia-adolescencia-seguridad ha tenido primacía en lo que constituye otra prueba contundente de cómo opera el biopoder con respecto a la represión de las nuevas generaciones. La imagen del “niño delincuente” generalmente y dolorosamente prima sobre la del “niño/a futuro” o niño/a esperanza⁴².

Las cuatro observaciones que hice me llevan a plantear en este campo el “estado de excepción” una de las categorías más profundas y originales formulada por Giorgio Agamben en donde analiza “la ambigüedad constitutiva del orden jurídico por el cual este parece estar siempre al mismo tiempo afuera y adentro de sí mismo, a la vez vida y norma, hecho y derecho”⁴³. Y esta ambigüedad deja una zona vacía entre el derecho y la vida, introduciendo, en el caso del derecho positivo referido a la infancia, la posibilidad de la crueldad respecto a niños, niñas y adolescentes.

En el estado de excepción, el orden jurídico aparece vinculado a la guerra civil, a la insurrección y la resistencia. Serviría tanto para proteger como para anular la vida o para justificar tanto una democracia como un totalitarismo, lo que es su forma más frecuente. Igualmente, la oposición “dentro y fuera” del derecho que está implícita en las teorías del estado de excepción invalida lo que precisamente pretende explicar. En otras palabras, “si lo propio del

41 Traigo de nuevo a colación los ejemplos dados en el trabajo de Platt en este caso, en referencia a los tribunales de menores en los que concluye que “es imposible concebir el sistema de tribunales para menores como un organismo de *rehabilitación* y de igualdad social en una sociedad donde la mayoría de los jóvenes de la clase obrera y las minorías son encarrilados hasta puestos de trabajo de salario bajo o callejones sin salida, donde el racismo y el sexismo institucionales segmentan sistemáticamente a la gente en relaciones sociales antagónicas, y donde el sistema justicia penal se utiliza descaradamente para socavar y reprimir los movimientos sociales progresistas”; página 200.

42 Emilio García Méndez llama al sistema de “justicia” de menores argentino como la gestión de una “crueldad bondadosa” al presentar las sentencias de primera instancia condenando a cadena perpetua a personas menores de 18 años de edad (10 sentencias y 12 personas condenadas). Estas sentencias invocan que la Argentina “cumple” los principios establecidos en el artículo 37 párrafo a) de la CIDN incorporada a la Constitución Argentina en el artículo 22, en la medida en que permite la excarcelación o en otras palabras acceder a la libertad condicional definida en el artículo 13 del Código Penal. Un verdadero artilugio jurídico inmoral. Véase García Méndez, E. (2003).

43 Véase Agamben G. *Estado de Excepción*, página 14.

estado de excepción es una suspensión (total o parcial) del ordenamiento jurídico: ¿cómo puede tal suspensión estar comprendida en el orden legal?”⁴⁴.

Pero dejando de lado esa “vaguedad” más que sospechosa y que en muchos casos históricos sirvió para justificar los totalitarismos, es importante destacar la relación entre el estado de excepción y la necesidad. Como bien recuerda Agamben, históricamente existe una tradición que afirma que “la necesidad no tiene ley”, lo cual puede significar cosas tan opuestas como “la necesidad no reconoce ley alguna” o “la necesidad crea su propia ley”⁴⁵. En este caso, se crea una situación de anomia de significados que en relación con la CIDN daría tanto para justificar, por ejemplo, las demandas sociales emergentes respecto a la infancia y la adolescencia, como también su supresión, vía una “necesidad” de equilibrio fiscal.

La situación planteada me lleva a afirmar que el refugio de las necesidades de la infancia y la adolescencia vía el orden jurídico son muy frágiles y están lejos de ser claras. En otras palabras: *los derechos se reconocen en su condición de existencia pero se desconocen en su condición de ejercicio*. Para colmo, un análisis del biopoder diría a este respecto que hay una potente polarización entre las fuerzas que se oponen a la ley y otras que la apoyan, lo que coloca el orden jurídico en una situación de casi perpetua tensión y ambigüedad. *Esto puede instalar al derecho peligrosamente en una no relación con la vida o a su inverso que es lo más frecuente: la vida sin protección del derecho*. Y esto es precisamente lo que frecuentemente sucede con la CIDN: tironeada desde su ambigüedad, entra y a la vez no entra en el orden jurídico nacional; puede proteger o condenar con la máxima severidad. Ahora lo que sí debe quedar claro para una infancia y adolescencia que no pueden autorrepresentarse, es lo que Agamben, citando a Benjamín, dice: “la tradición de los oprimidos nos enseña que el estado de excepción en el cual vivimos es la regla”. Ahora si el estado de excepción es la regla, aboliendo así la aplicación de la ley, ello borra dramáticamente la distinción entre violencia y derecho, entre ley y verdugo y por ende, la policía también se mueve en estado de ex-

44 Agamben G. *Estado de Excepción*., página 56.

45 Agambem,G. *Estado de Excepción*, página 60.

cepción. Si esto fuese así, niños/as y adolescentes cuya constitución como categoría social reclama casualmente una consideración “especial” de la ley como lo establece la CIDN, ese estatus “especial” es un “estado de excepción”, lo que en verdad los deja “fuera” de la ley y esto constituye un argumento contundente sobre su estado de indefensión⁴⁶.

Aun con todas las objeciones realizadas, afirmo que la CIDN implica la posibilidad concreta de terminar con toda una cultura de la discrecionalidad de los padres, los funcionarios, el Poder Judicial y las ONG (aunque lamentablemente la Convención no dice nada respecto del principal responsable que es el sector privado). Igualmente, es claro que la pretensión de reducir los ámbitos de discrecionalidad de padres, maestros, funcionarios, ONG y empresas es ampliar los ámbitos de la democracia, aunque esto, por importante que sea, no descarta las dificultades de su implementación. En este sentido, coincido con García Méndez en que hay una fuerte correlación entre profundización de la democracia y reducción de la discrecionalidad, puesto que la discrecionalidad –como estado de excepción– históricamente ha demostrado que nunca funcionó para proteger a los grupos en los cuales se justificaba su intervención pues así funciona el biopoder “soberano” tout court⁴⁷.

46 En el momento de finalizar la escritura de este trabajo, el Congreso Nacional Argentino acaba de aprobar la ley largamente esperada de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que adecua la legislación nacional a los principios, normas y procedimientos establecidos en la CIDN a su vez, incorporada a la Constitución Nacional. Aún falta que el Poder Ejecutivo reglamente la nueva ley y lo que la predominante práctica jurídica -asociada a visiones verdaderamente obsoletas- hará de ella. Puedo afirmar no obstante que los efectos concretos de esta legislación serán complejos y múltiples y habrá ciertamente que esperar un período de “transición” para hacer una evaluación concreta. Ahora bien, la nueva Ley no invalida en principio ninguno de los argumentos centrales de este trabajo, principalmente los relacionados con el Estado de Excepción.

47 Véase García Méndez (1998), página 28.

8. Infancia y Derechos Humanos

Complementariamente al punto anterior, no puedo dejar de referirme ahora a un enfoque reciente que coloca los derechos del niño/a y adolescente como punto prioritario en la agenda por el cumplimiento de los derechos humanos. Más precisamente en el contexto de los derechos económicos y sociales, se supone que la infancia debe ser un punto central en la lucha contra la pobreza y que, por lo tanto, una estrategia que intente superar esta debe comenzar por hacer efectivos los derechos de niños/as y adolescentes. Los derechos humanos deberían ser concebidos como un código moral que comenzaría a cumplirse primeramente con las jóvenes generaciones.

Puede observarse correlativamente que en las más recientes luchas por las identidades y el reconocimiento de las diferencias, hay un creciente proceso de “humanización” de los derechos particulares: todos los grupos sociales, entre ellos, las mujeres, los indígenas, las personas con capacidades diferentes, los “sin tierra”, los “sin techo”, etc, en la lucha por hacer “visibles sus derechos”, intentan su “humanización” como derechos para, primero priorizarlos, segundo asegurar su inapelable cumplimiento, y tercero universalizarlos. En ese contexto, niños/as y adolescentes también deben luchar para asegurarse “un lugar” en una agenda de derechos humanos paulatinamente tensionada y muy dinámica, en lo que se refiere a los distintos contextos históricos desde donde una conflictividad social creciente los invoca. Habermas critica con razón esas diferencias en la lucha por los derechos que son exasperadas al límite y llama la atención sobre los grupos sociales que proceden “como monadas aisladas, que actúan interesadamente, que no hacen, sino lanzar sus derechos subjetivos como armas los unos contra los otros”⁴⁸. Aquí la infancia y la adolescencia corren con desventaja dada la imposibilidad de su autorrepresentación, como veremos más adelante.

48 La cita de Habermas esta tomada de su exposición en la Academia Católica de Baviera el 19 de enero de 2004 en donde dialogó con el entonces cardenal Joseph Ratzinger sobre los fundamentos morales del Estado libera, basándose en argumentos centrados en la razón o en la fe. En otro orden y en conexión con el tema sobre el contenido de la conflictividad social moderna, puede afirmarse que uno de los “éxitos” más comprobables empíricamente del capitalismo es la transformación de la conflictividad “vertical” capital-trabajo en una conflictividad “horizontal” de luchas identitarias que en la mayoría de los casos, implican la defensa de derechos de pobres contra pobres. Véase a este respecto el profundo análisis de Robert Brenner (1999) sobre las turbulencias de la economía mundial.

Paralelamente, en el escenario internacional surgen sobre todo a partir de los años 70 los derechos humanos como una posibilidad de ordenamiento de un mundo globalizado, en donde se piensa que deben existir algunos valores morales universales que sirvan como principios guías de la conducta humana, sea individual o colectiva, y cuyo cumplimiento integral no pueda ser cuestionado. Los derechos humanos serían como un meta-derecho inapelable correspondiente a una moral “perfeccionista”, pero esto está muy lejos de ser viable, dada la naturaleza socialmente divergente de la cultura moderna.

Hay una manera neoliberal de plantear los derechos humanos que en este momento puede ser considerada hegemónica y que tiene que ver con el origen mismo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que, recordemos, fue elaborada sin la participación de la mayoría de los pueblos del mundo. Esta visión pone énfasis en el reconocimiento casi exclusivo de los derechos individuales; reconoce un derecho colectivo como la autodeterminación que fue cercenado en su origen por causa de los pueblos subyugados por el colonialismo europeo y ahora por el fundamentalismo para luchar contra el terrorismo; les otorga primacía a los derechos civiles y políticos sobre los derechos económicos, sociales y culturales y reconoce el derecho a la propiedad que fue, durante muchos años, el único derecho económico inapelable⁴⁹.

49 Con respecto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es crucial no olvidar que Churchill, Roosevelt y Stalin pretendían un acuerdo de seguridad colectiva para el período de posguerra. Los derechos humanos contaban muy poco en el orden de prioridades de las principales potencias de modo que solo fueron mencionados una sola vez en el borrador de la propuesta de la Carta. América Latina desde 1938 en la Conferencia Interamericana ya había adoptado la “Declaración en Defensa de los Derechos Humanos”, en su octava reunión en Lima, Perú. Sorprendentemente, esta Declaración contenía principios pioneros como el condenar la persecución racial y religiosa, en favor de los derechos de la mujer, y sobre el derecho de libre asociación de los trabajadores. Estos derechos más otros, fueron luego incorporados en la Declaración de Bogotá del 30 de abril de 1948, que fue la primera Declaración Internacional de Derechos Humanos. Los países latinoamericanos trataron de incluir los derechos humanos en la Declaración Universal originaria, lo que provocó reacciones de escepticismo en la delegación de EE.UU y de franca hostilidad en las delegaciones de la Unión Soviética y de las naciones coloniales como Francia y Gran Bretaña. Fue recién en 1945, cuando se revelaron las fotos más cruentas del Holocausto que causaron estupefacción en los países centrales, que se decidió incorporar en siete pasajes del documento original los derechos humanos y crear la Comisión de Derechos Humanos en el ámbito de la ONU. Recordemos también que el borrador de la Declaración fue encomendado a una Comisión presidida por Eleanor Roosevelt esposa del Presidente de EE.UU. y que los comisionados de derechos humanos le pidieron la escritura del primer borrador al Director

Esta tradición que continuamente se viene afianzando procede de una afirmación sobre los derechos humanos como derechos negativos: derechos destinados a amplificar la libertad individual contra el Estado, o los grupos o las clases sociales. No tienen como base ninguna idea de una naturaleza humana inapelable: los derechos humanos representan lo que es correcto y no lo que es bueno. Y como las ideas de bien implican un amplio espectro, un régimen que pretenda la universalidad de los derechos humanos debe ser compatible con un pluralismo moral. Es por esta razón que la virtud prudencial básica que se esgrime es aquella de la tolerancia sobre las diferencias, en donde los derechos humanos terminan siendo, según Gray⁵⁰, un *Modus Vivendi*; o sea, una forma de compromisos precarios sujetos a un consenso que será determinado de acuerdo con circunstancias políticas y sociales concretas y no en abstracto. Como bien lo ha expresado Isaiah Berlin, se trataría de seguir “el individualismo liberal que tiene como base una teoría minimalista del bien: define y prescribe lo negativo; es decir, las restricciones e injusticias que hacen imposible la vida; al mismo tiempo, no prescribe ningún conjunto positivo de vidas buenas que se pueden llevar”⁵¹ a cabo. En esta visión, los derechos inculcan una “moral” en los seres humanos para ser “libre de” y no de ser “libre para”. Como hay muy distintas concepciones del bien y de lo que se considera una vida buena, se termina en un dramático relativismo cultural, pero que, según los teóricos de las libertades negativas, este relativismo es la mejor coartada contra la tiranía.

del área de la ONU, el canadiense John Humprey. Cuando la Asamblea General de la ONU discutió el borrador de Declaración, se hizo un expreso reconocimiento a las contribuciones de los países latinoamericanos, particularmente a Minerva Bernardino, de la República Dominicana, a Guy Pérez Cisneros, de Cuba, Jorge Carrera Andrade, de Ecuador, Hernán Santa Cruz, de Chile y a Eduardo Jiménez de Aréchaga de Uruguay. Finalmente recordemos que la Declaración Universal fue aprobada por unanimidad en la Asamblea General de ONU el 10 de diciembre de 1948, con la abstención del bloque de la URSS, Arabia Saudita y África del Sur. En este tema, lo que más se necesita es no perder la memoria. Consúltense el excelente artículo de Mary Ann Glendon (2004).

50 Gray, (2001) capítulo 4 *Modus Vivendi*, páginas 122 a 159.

51 Ignatieff, M. (2003), página 95. Esta discusión tiene una larga trayectoria que comienza con un posicionamiento epistemológico sobre el ser, el conocer y el lenguaje. Consúltense, por ejemplo, las obras de Richard Rorty en las referencia bibliográficas

Contra esta visión económica “ortodoxa”, ha reaccionado Amartya Sen. Particularmente, en discusión contra el concepto de justicia de Rawls y las ideas centradas en el “liberismo” de Nozic, Sen ha levantado el enfoque de las capacidades que provee un sostén sustantivo para una caracterización más amplia de las libertades fundamentales y los derechos humanos y que toma en consideración la pobreza y sus consecuencias, como el hambre, las enfermedades y la muerte que la misma conlleva. Sen argumenta, correctamente, que la pobreza es una condición que restringe la libertad (*freedom-restricting*). Por ejemplo, si una persona vive desnutrida y en pobreza, tiene una capacidad más que restringida para el ejercicio de las libertades básicas. En consecuencia, demandas mínimas relacionadas con el salir de una situación de pobreza, como nutrición adecuada, casa, vestuario y educación pueden ser conceptualizadas como derechos. Más aún, Sen avanza y caracteriza los derechos humanos como “objetivos” del desarrollo, argumentando que en un sistema ético sensible los derechos humanos son el principal parámetro para evaluar el desarrollo (Sen, A. 1982, 1992, 1999 y 2002)⁵².

Pero dejando de lado la “excepcionalidad” del enfoque de Sen, nos encontramos nuevamente en la Declaración Universal, con una ambigüedad particularmente en lo que respecta a los derechos sociales, que es la misma que ya apuntamos en el caso de la CIDN. No es mi intención profundizar más este tema que requeriría entrar en un análisis mucho más detallado que el ya realizado. No obstante, debo afirmar que los derechos humanos tampoco escapan a una consideración biopolítica: su profundo contenido minimalista tiene como destino depositar y retener a las víctimas de la opresión en la nuda vida

52 Deseo nuevamente introducir el tema de las “obligaciones” positivas” que Sen enfatiza como responsabilidad ética ante las omisiones que, como afirmé, en el caso de la CIDN, es la puerta abierta para no cumplir con los derechos sociales. Aquí traigo a colación el muy apropiado ejemplo dado por Vizard (2005, páginas 24 y 25), referido a los artículos 26-29 de la Carta de Derechos anexo a la Constitución de Sudáfrica de 1996 y que define un conjunto de derechos humanos esenciales para tener un adecuado nivel de vida. El carácter judicial y legalmente demandable de esos derechos humanos ha sido puesto más allá de toda discusión por la Suprema Corte de ese país en una serie de fallos en los que estableció que estos, son una obligación que el Estado debe cumplir. Aun cuando la misma Corte define que el Estado no está obligado a satisfacer esos derechos inmediatamente, sino tiene los recursos económicos adecuados, también definió que la falta de recursos sólo es justificable si el Estado demuestra fehacientemente que tiene una política y programas adecuados para asegurar el cumplimiento de esos derechos a largo del tiempo.

de la *zoé* y/o regular el despliegue de una ciudadanía basada en un individualismo sin contención en ninguna forma de heteronomía. Al individuo como fuera de la ley. Casualmente, el biopoder se legitima desligándose de todo lazo social, de toda ley común, condenando a la mayoría de las personas a una economía restringida a una mera “*conservatio vitae*”: la vida sacrificada solo a su conservación.

Ahora sí hay algo positivo en los derechos humanos desde su instauración en los sucesos de 1879 es que han habilitado, aun con sus serias limitaciones normativas, el desarrollo y la conquista de innumerables derechos y defendido valerosamente millones de vidas humanas aunque la trayectoria de esas luchas está largamente incompleta. Como lo documenta Pablo Salvat, “la relevancia actual del tema de los derechos humanos encuentra sus orígenes, en la mayor parte de América Latina, en la década de los años setenta, y se relaciona histórico-políticamente, con la instalación de un conjunto de regímenes autoritarios que violan los derechos humanos de manera sistemática. Estos regímenes, en su mayoría gobiernos de las FF.AA. o sostenidos por ellas, se apoyaban ideológicamente en la doctrina de seguridad nacional, la cual obedecía a un esquema de relaciones políticas internacionales, típico del período de la Guerra Fría entre bloques antagónicos”⁵³. Y nadie tendría condiciones de contradecir que la lucha por estos derechos desembocó en la conquista de la democracia, y lo más importante, es que aún hoy constituyen la posibilidad más concreta de su profundización política.

Argumento que es necesaria una política de derechos humanos e igualmente una política para la CIDN que articule a ambos como instrumentos para la lucha política. Como ya sostuve, esa política debe basarse en luchas afirmativas ante la negatividad del mundo y en conformar una ciudadanía social que articule el amplio espectro de fuerzas que afirman la identidad y la diferencia ⁵⁴. Por lo tanto, esa política debe conciliar una esfera pública esta-

53 Salvat, P. (2005).

54 El concepto de multitud introducido por Negri y Hardt me parece que requiere muchas más investigación, sobre todo en lo que se refiere a la modalidad del espontaneísmo de luchas sociales que pareciera se coordinan por generación espontánea.

tal y no estatal en un espacio público, cuya característica central sea la de estimular una lucha política transformadora. En este contexto, asevero que es un error separar lo humanitario implícito en los derechos humanos y lo político, pues esto significaría aislar los derechos del hombre de los del ciudadano. Se equivocan las organizaciones humanitarias y particularmente las organizaciones supranacionales, al reducir la defensa de los derechos humanos a la vida nuda o *zoe*, a un minimalismo en la ayuda y protección, solo centrado en la supervivencia, abandonando el campo de la ciudadanía y la lucha política⁵⁵.

En una humanidad exigida y violentada por una crisis sin precedentes, aparecen los derechos humanos como un espacio potencial aglutinante, en donde es posible pensar una práctica política emancipatoria en el contexto histórico presente que aparece marcado por un generalizado escepticismo. Como afirma Pablo Salvat, los derechos humanos tienen una particularidad que es la de funcionar como idea reguladora a través de la cual se expresa –de distintas formas y en diferentes tiempos– la constante búsqueda del hombre de una mayor libertad y justicia y, sobre todo, “como un posible foco articulador de un nuevo tipo de racionalidad integradora que coloca en su centro, una ética de la responsabilidad solidaria”. Ahora es casualmente la solidaridad social la más combatida, ya que el mercado y el biopoder luchan por prescindir de ella puesto que la solidaridad social⁵⁶ implica una dimensión profunda del ser, orientado comunicacionalmente con “el otro” y, por lo tanto, es un modo de coordinar la acción por medio de valores, normas y el empleo de un lenguaje que habilite el entendernos como ciudadanos. Habermas también ha destacado esta dimensión solidaria del bien y su vocación universal, al afirmar que cuando interpretamos la justicia como lo igualmente bueno, el “bien” constituye un puente entre justicia y solidaridad⁵⁷. Y esto es crucial para la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia.

55 Por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados establece en su estatuto que sus actividades no pueden tener un carácter político, sino “únicamente humanitario y social”. Aclaro que cuando me refiero a lo político no lo uso como concepto equivalente al político partidista.

56 Deseo aclarar que estoy hablando de solidaridad “social” y no la “solidaridad” limitada a la familia, a los amigos, a la restringida a los alcances de un “proyecto” o a la “solidaridad” interesada del capital de la que hablé anteriormente.

57 Habermas, J. (1999), página 59.

9. El Estado y los Niños/as

En una situación en donde la autonomía de una persona está en desarrollo y la heteronomía necesita ser constituida no como negación de la individualidad o como una situación opresiva, sino como relación con “el otro” y en este caso me refiero a la sociedad, es indispensable la presencia de lo público. Si la infancia y la adolescencia son una categoría histórico social, entonces se hace fundamental el poder configurador del Estado y su institucionalidad como garantes de una política pública respecto a los derechos de la infancia y la adolescencia.

Necesito acá hacer algunas precisiones, sin entrar a desarrollar todas las argumentaciones que están involucradas en términos de la relación Estado - Sociedad Civil⁵⁸. Percibo que con una frecuencia sistemática, los analistas (sobre todo los filósofos europeos) argumentan una reiterada identificación del Estado como el origen del totalitarismo. Es cierto que la historia de Europa occidental ha estado asociada a las luchas por la libertad, más que a la igualdad y en la última fase de su consolidación, al desgarramiento étnico asociado al emerger del Estado Nación⁵⁹. Pero en este aspecto tomo otro rumbo, menos eurocéntrico, diferenciándome claramente de todos ellos.

Repasemos antes algunos elementos claves de esta discusión. En la mayoría de los análisis el centro de los cuestionamientos es el Estado como institucionalidad aglutinante y origen del totalitarismo y por lo tanto, el centro crucial de la opresión⁶⁰. Es explicable que en esos exámenes después de las experiencias del Holocausto y el Gulag, se identifique el peligro totalitario en el Estado, particularmente en el “Estado-Partido”. Además, debido a la presencia expansiva de la URSS, Europa occidental y sus teóricos, fueron siempre justificadamente desconfiados de una visión del aparato estatal asociado a la posibilidad de construir sociedades más isonómicas. Hasta ahí se entiende y si la situación fuese así, esta sería hasta justificable.

58 Para un análisis de esta relación, consúltese el exhaustivo estudio de de Cohen, J.L. y Arato, A. (2000).

59 Desde 1913 han muerto en Europa como resultado de conflictos armados casi 70 millones de personas.

60 La principal gestora de esta visión fue Hanna Arendt en su celebrado libro sobre *El Origen del Totalitarismo*. Son muy sustantivas las reflexiones de Habermas (1999) ¿Tiene futuro el Estado Nacional? Capítulo 2.

Pero desprendimientos de estos análisis resaltan una dualidad maniquea: sociedad civil “buena” y Estado “despótico y corrupto”⁶¹. Como resultado de esos enfoques y de las políticas de “fortalecimiento” de la sociedad civil en el este Europeo y de la política del “empowerment” de las comunidades contra el Estado y la política, resultó un pavoroso y largamente documentado proceso de dismantelamiento de la institucionalidad pública, acompañado de una privatización de servicios y de una flexibilización laboral que conllevó mayor desempleo y precariedad laboral⁶². La correlación de fuerzas que emerge de esa situación no cristaliza tampoco, como se argumenta, en una sociedad civil “fortalecida” ni en la emergencia de una vigorosa esfera pública no estatal o en el surgimiento de nuevos movimientos y actores sociales con una subjetividad histórica, sino en un proceso de fraccionamiento y discontinuidad de las luchas sociales que pierden el carácter de construcción colectiva. En el final, estos desarrollos culminan en procesos de concentración del poder no ya en la “visibilidad” (controlable al menos como posibilidad) del “poder” de lo estatal, sino en la “invisibilidad” de los intereses del poder biopolítico del mercado y de fuerzas que extraen su fortaleza en el ocultamiento de su configuración opresiva⁶³.

Lo que no se entiende y no se puede justificar, es que no se centre el análisis sobre las crecientes desigualdades y la pobreza que afectan desproporcionadamente a niños/as y adolescentes e igualmente, a la ausencia de consideraciones relacionadas con el poder expresado en el mercado y la economía. El Estado aparece como una institución no referenciada a la economía y autónomo de intereses que no sean los de una burocracia “insensible” o de partidos políticos concebidos como “máquinas” de poder. Incluso se llega a identificar a los

61 Esta concepción se originó principalmente en lo sucedido en Polonia y en los acontecimientos que determinaron la caída del Muro de Berlín.

62 Las políticas de “empoderamiento” actúan sobre el principio de “ayudar a ayudarse”, claro que, sin preguntarse por los causantes que originan que una persona necesite ayudada.

63 Los peores crímenes contra la humanidad han dejado de ser exclusivamente de los Estados. Los cometen fuerzas paramilitares, carteles criminales y organizaciones económicas basadas en el tráfico de drogas, de armas y de personas.

funcionarios como “los enemigos” de los emergentes actores sociales “progresistas”⁶⁴. Pareciera que para muchos analistas europeos, lo más “social” a lo que se puede llegar es al tema de los inmigrantes y, por lo tanto, al multiculturalismo. De ahí las cuestiones relacionadas con las identidades sociales y las diferencias. Y la respuesta a esta situación no pasa más que por la “tolerancia liberal”. En esta visión, los filósofos “de izquierda” coinciden con los filósofos “de derecha”, los que, en abierto ataque al Estado, ponen en su lugar veladamente al verdadero poder; esto es, el “mercado” y sus bases de dominación⁶⁵.

En tanto, en los países de “menor desarrollo relativo” no puede explicarse ni entenderse el Estado como autónomo de la materialidad de la economía. El Estado no es una entidad abstracta, sino que es un espacio de lucha en donde se puede configurar el sentido y la direccionalidad de las políticas públicas. Generalmente, en los países “más pobres” el Estado es “ocupado” por un gobierno circunstancial, determinado por intereses extraterritoriales y tiene, en consecuencia, una institucionalidad muy frágil, sobre todo respecto a los intereses económicos asociados al mercado globalizado. El Estado, entonces, ciertamente no representa el poder ni es el recinto del poder, y las luchas sociales en este caso deben trascenderlo. Pero el Estado sí puede ser origen de instancias a través de las cuales sea posible constituir una situación hegemónica que produzca un cambio sustantivo. El Estado puede configurar una posición positiva de separación del poder hegemónico –externo e interno– y al mismo tiempo y en determinadas circunstancias, representar un poder político autónomo. Aunque –seamos sinceros– también debe reconocerse que puede ser cierta la hipótesis contraria, especialmente cuando “ocupan” el Estado

64 Uno podría entender que en el caso de Italia uno no tiene como perderse pues allí coincide el poder político como aparato, el poder económico particularmente como poder mediático y la corrupción como instrumento sistemático de acumulación económica y cooptación política. El totalitarismo allí pareciera ser una proximidad amenazante. Michelangelo Bovero (Bovero y Ferrajoli, 2001) lo llama “cacocracia”: la democracia en donde se eligen los peores. Pero esta situación histórica está lejos de ser universal. Otro caso más que comprensible es el de EE.UU. aunque allí el “modelo” del Patriot Act y su “justificación” es completamente distinto.

65 Consultar Hardt, M. y Negri A. (2002), quienes hacen un ataque frontal a la idea de un “estado nacional” en el capítulo 5 de Imperio, páginas 97 a 113. Son muy importantes las refutaciones de Danilo Zolo a este autor. Consúltese Negri, A. (2004), “Diálogo sobre Imperio”, páginas 23 a 42. Son también muy discutibles las tesis de Paolo Virno y su propuesta de una “esfera civil no estatal”. (Virno, 2003).

los partidos políticos autodenominados “progresistas” que terminan aceptando las prescripciones del poder para posibilitar hacer un país “gobernable”. Pero en cualquiera de los casos, se trata de un espacio de lucha política⁶⁶.

En el caso de la infancia y la adolescencia, las anteriores observaciones no son menores. Es claro que los derechos de niños, niñas y adolescentes no pueden recaer solamente en las organizaciones de la sociedad civil cuyo carácter insospechado en esa defensa está puesto en cuestión, principalmente porque su existencia es casi imposible fuera de un subsidio público o privado. Y fundamentalmente por el análisis que hicimos de la microfísica del poder en este *campo*⁶⁷. Tampoco estos derechos pueden quedar reducidos solo a la familia, sobre todo al “familismo amoral” descrito por Banfield (1958) que implica la privatización de la infancia, sometiéndola al ámbito “egoístico” de la familia y renunciar a su carácter social y político⁶⁸. Pero, principalmente, porque los derechos de los niños/as y adolescentes como relación social requieren de una política en el sentido de que su implementación será el resultado de luchas. Y el espacio que puede configurar esas luchas es público y su corolario concreto son políticas predominantemente aunque no exclusivamente estatales, en donde el componente educativo tiene un rol crucial. Es cierto que el Estado, abandonado a las determinaciones del poder económico y sus discursos distorsionados, puede ser una causa de opresión de la infancia y la adolescencia. Esta situación presentará un escenario para el desarrollo de

66 Una excepción en el pensamiento europeo es Boaventura de Souza Santos (2005) quien plantea varias perplejidades de la modernidad, entre ellas, la pérdida del poder estatal como efecto de la globalización. Pero este autor se interroga por qué en lo cotidiano somos obsesivamente enfrentados con el Estado que ocupa las principales noticias en la TV, en los diarios y las radios. Y se pregunta: ¿Será el Estado nacional una institución en vías de extinción o, por el contrario, es ahora más central que nunca aún bajo la forma de una ambigua descentralización? ¿Será que el intervencionismo del Estado va asumir en los próximos años una forma de “intervencionismo no estatal”? ¿Será que el Estado va a crear una sociedad civil a su imagen y semejanza? Ver capítulo 1 sobre “Cinco Desafíos a la Imagem Sociológica” páginas 17 a 22.

67 Deseo y debo dejar muy en claro la distinción entre ONG que representan los intereses del *stablishment* económico de otras que representan los intereses humanos a escala global y nacional. Su mandato por tanto, no es incrementar el poder de ningún grupo particular. Su acción política se basa en un llamado moral pues lo que está en juego es la vida misma. Representan una fuerza vital que transforma la lucha política en una cuestión de defensa y expansión de la vida en toda su generosidad.

68 Deseo remitir en este punto a los mismos argumentos dados en la nota N.º 69.

luchas en favor de los derechos de niños/as y adolescentes frente al Estado y lo que este representa. Pero es una enseñanza duramente aprendida en América Latina, que la “ausencia” frecuente del Estado en este *campo* ha demostrado ser, en las circunstancias histórico-sociales del presente, una de las principales causas del estado de indefensión de la infancia y la adolescencia. La primera consideración política que debe entenderse es que en la gran mayoría de los países de “menor desarrollo”, la amenaza no es el totalitarismo, sino la anarquía y que la primera condición para la defensa de los derechos es la presencia de una institucionalidad estatal fuerte con competencias para lograr la equidad.

Llegados a este punto, debemos ahora responder a otra cuestión sustantiva: dado el ámbito público de las luchas por los derechos de niños y niñas y adolescentes: ¿Quién “representa” la infancia y la adolescencia? Esto nos pone en relación con el tema de la democracia.

10. Infancia y la Democracia

En términos de la teoría política tradicional, los atributos del hombre no tienen una distribución uniforme y se necesita de la política para construir igualdad. En un análisis del capitalismo que se base en una visión desde la biopolítica, la desigualdad es el punto de consideración central pues allí se encuentra el nudo que encubre el biopoder. Esto es más evidente en el caso de los niños y niñas que sobreviven en la *zoé* que no pueden autorrepresentarse y, por lo tanto, necesitan de la política para su ingreso al *bíos* de la ciudadanía.

Para la infancia y la adolescencia, como se trata del desarrollo del proceso de autonomía en el contexto de una inserción emancipatoria en la heteronomía, la resolución del tema de la representación no es una cuestión fácil, sino muy compleja.

Desde el comienzo, partimos de una limitación que es nuestra falta de memoria que empieza en la intensidad de la pubertad y que hace que olvidemos muy fácilmente la niñez y sus acontecimientos constitutivos asociados. Cuando contemplamos nuestra propia fotografía de pequeños, nos cuesta reconocernos, por ejemplo, en la foto de ese ser desnudo, o con el disfraz, o con ese rostro sonriente de ocasión; o cuando contemplamos la foto de nuestra pri-

mera cartera de identidad. Esa es la muestra más triste de nuestra pérdida de memoria y el por qué nos cuesta tanto en la adultez representarnos ese período crucial de la vida.

Es, entre otras cosas, por esa pérdida de memoria, que una de las maneras más abruptas de los dispositivos ideológicos que inciden fuertemente en la indefensión de la infancia y la adolescencia es la expropiación de la posibilidad de su lenguaje, de manera que se produce una incomunicación intergeneracional, en donde el único lenguaje legítimo es aquel de los adultos.

La interlocución generacional ilegítima pregunta para darse razón: los niños responden en el lenguaje “legítimo” de los adultos. Se produce una inversión que coloca al niño solo como zoé e incompetente para el *bíos*, que lo habilita en el lenguaje. Los niños y niñas hablan, pero lo hacen desde la aceptación de un “deber” impuesto por el adulto. Se produce una situación de heteronomía extrema, en donde los adultos “adulteran”⁶⁹. Lo descrito corresponde frecuentemente al ámbito de lo que se denomina “minoridad”. El niño/a es un adulto en estado de reducción a una categoría “menor” o en su inverso, ser niño/a es no ser un adulto pleno. Esto introdujo tradicionalmente en la categoría infancia una asociación casi automática con la incapacidad.

Por otro lado, existe la visión que se presenta desde la pura autonomía de la persona en donde la subjetividad es concomitante al nacimiento del niño/a, o sea, que todo niño/a trae en sí mismo los “genes” de su liberación⁷⁰. Ser niño/a es estar destinado a la libertad, pero como proyecto individual.

Concretando mis argumentos, afirmo que se trata en democracia de construir un difícil equilibrio. No se puede renunciar al tiempo y la historia y pensar que la infancia y la adolescencia advienen a la vida fuera de todo contexto. Tampoco se podría pensar que la heteronomía siempre equivale a pura dominación y disciplinamiento. En el mismo sentido, no se podría analizar el

69 Los adultos “producen” a su vez simulacros en donde por ejemplo hacen votar a los niños/as por sus derechos o los llevan a ocupar el recinto del parlamento para que “repitan” en esa “escenificación” montada el comportamiento de los adultos.

70 Frecuentemente, cuando se habla de “sujetos de derechos”, se asimila esa subjetividad a la del adulto y no una subjetividad que debería ser mediada y descodificada en sus propios parámetros. Por ejemplo, hay niños/as que desean enrolarse e ir a la guerra y están dispuestos a hacerlo, pero esto no querría decir que esa “subjetividad” históricamente determinada por los adultos sea correcta.

proceso de individuación como un “absoluto” que ignore el “otro” y particularmente que corte la vinculación entre la subjetividad naciente de niños/as y adolescentes y la pertenencia a una familia y una sociedad. Como ha explicado Esposito, el *ego sum* se anuncia hacia “otro (al menos de ese otro en él que difiere de él mismo...), de modo que, puede decirse, todo *ego sum* es un *ego cum*⁷¹” y ese *cum* es lo que vincula, lo que relaciona y lo que junta.

Los derechos de niñas y niños y adolescentes, en tanto que equilibrio tensional autonomía-heteronomía, dependen entonces de la política para poder generar las condiciones de su ciudadanía. Pero este proceso es crecientemente complejo. En el caso de la familia, no se trata ni de una filiación solamente “obediente”, ni tampoco de una proyección narcísica de los padres sobre los hijos. Y recordemos aquí también una verdad elemental: la democracia comienza por la democratización misma de la familia⁷². En el caso educativo, el planteo no es la ya “clásica” visión “productivista” del sector educativo en donde la cuestión es educarse como proyecto individual para ser más “competitivo” y obtener éxito a través de “mejores” ingresos. Lejos de ello, aquí lo sustancial es observar una adecuada correlación entre la individualidad y la pertenencia social, pero con una supremacía relativa de la heteronomía ya que la escuela es una institución por definición “socializadora”⁷³. Y es bueno en este punto recordar las reflexiones acertadas de Marcel Gauchet, en las que afirma que “la entrada en la vida es en todas sus etapas –desde la más precoz

71 Nancy Jean-Luc, Conloquium en Esposito, R. (2003), página 14 y ss.

72 Muchas veces se asume que la familia es la primera línea protectora de los niños/as y adolescentes. Si bien la familia ha demostrado ser una institución social que pese a todos los procesos desestabilizadores aún sobrevive, ella se encuentra “en desorden” y algunas hipótesis sobre su futuro (dados los recientes desarrollos de la biotecnología) resultan, por lo menos, desconcertantes. Consúltese el libro de Elizabeth Roudinesco (2004).

73 El proceso de formación más que una imposición sobre los niños debería presentarse como una articulación de los derechos individuales y sus responsabilidades sociales que se anclan en lo colectivo. En esto hay que insistir puesto que esa relación individuo-sociedad hoy está resuelta ampliamente a favor del individuo y sus derechos. En este contexto y sobre la participación de los niños/as, concuerdo con Tenti Fanfani (2004, página 485), en que en una educación democrática no es sólo importante aprender las reglas de la República como estudiar la Constitución, sino principalmente, en construir una escuela democrática “donde los niños no sólo aprenden conceptos, sino que viven experiencias: votan, toman decisiones en conjunto, se hacen responsables de las consecuencias de las decisiones que toman, argumentan, debaten, evalúan, controlan”. La experiencia de “Escuela Nueva” en Colombia puede ser un buen ejemplo. Y esto no como “escenificación”, como se aclara en la nota N.º 61 y otras partes de este trabajo.

y cualquiera sea el apoyo recibido— un desafío tan temible, tan pleno de riesgos de inhibición y de fracaso, tan cargado de huellas imborrables”. Y continúa afirmando sobre la dolorosa discontinuidad del crecer: “No hay acceso a la humanidad, no hay inclusión en la red ajustada de los símbolos que la representan y constituyen sin choque con la exterioridad violenta de una organización cuya coherencia nos precede, sin desesperación en cuanto a la posibilidad de nunca alcanzar ese lazo que nos envuelve y se nos escapa a la vez, sin paso por la angustia del desfase entre lo poco que comprendemos y la suma de lo que habría que dominar”⁷⁴.

Gomes da Costa considera acertadamente la relación infancia-democracia como el paso del “menor” al ciudadano⁷⁵ al que caracteriza como un proceso largamente incumplido. Los niños no son un sujeto colectivo y no han logrado un movimiento sobre sus necesidades ni luchado por sus derechos. Y como hablamos de democracia en su forma representativa, el problema básico de la infancia y la adolescencia es a la sazón que no pueden autorrepresentarse. Y sin poder social es difícil construir poder político.

La cuestión de los niños/as y adolescentes no es solo un problema de identidad, sino, principalmente, de igualdad, y esto sería en principio lo más importante que debería garantizar una democracia. Ahora, en el caso de la infancia y la adolescencia, tenemos un problema por partida doble ya que, de un lado, tenemos la asimetría niño/a adulto, y de otro, la que oprime igualmente a niños/as, adolescentes y adultos. Por lo tanto, niñas/os y adolescentes, en tanto que categoría social, están sujetos a una forma suprema de violencia simbólica: por ser “minorizados” y por ser pobres⁷⁶.

Sin capacidad de autorrepresentarse, la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia queda en manos de los adultos. Se nos presentan aquí varios problemas no menores en esta representación “sin mandato”.

74 Gauchet, M. (2004) pagina 127.

75 Gomes da Costa (1992), página 131 y ss.

76 Dice Pierre Bourdieu (1999, página 112): “Habrà que movilizar, sin duda, cada vez más justificaciones y recursos técnicos y racionales para dominar, y los dominados tendrán que utilizar cada vez más la razón y los argumentos para defenderse de formas cada vez más racionalizadas de dominación”.

Denomino representación “SIN MANDATO” a aquella que se produce cuando los adultos, las autoridades, los organismos de la sociedad civil y el mercado toman decisiones en nombre de la infancia y la adolescencia, haciendo “suponer” una representación ni delegada ni demostrable. Como ha explicado muy bien Baratta⁷⁷, puede existir una cierta legitimidad en una representación sin mandato, pero esto depende del vínculo comunicativo entre las partes y del deber de los adultos, “de aprender de los niños” y de “penetrar cuanto sea posible al interior de la perspectiva de los niños”. Este ejercicio es una tarea que requiere márgenes de transparencia que raramente se logran. Lo anterior no quiere decir que sea un trabajo imposible y, en todo caso, deberemos tener muy presente que desde una perspectiva biopolítica el mantener una infancia “irrepresentada”, constituye un espacio temporal fundamental para la regulación de su vida como *zoé* y el punto central de su estado de indefensión.

Más lamentable es cuando se produce el síndrome de “Peter Pan”; esto es, cuando los adultos tratan de “miniaturizarse” para parecerse y hablar el lenguaje de los niños/as. Operaciones como las siguientes suelen ser muy frecuentes:

- a) la manipulación política infantilizando la política como “juego” o estrategia para inducirlos a representar y emular las conductas de los adultos como forma de “deber”.
- b) la manipulación económica, en donde el biopoder construye su subjetividad como consumidores. Aquí, las formas son múltiples y van desde los dibujos animados, la publicidad y la imposición de modas, hasta la “información” que se produce. Ahora son formas verdaderamente paroxísticas de irresponsabilidad social aquellas usadas por las empresas de la industria entretenimiento como sus “reality shows”⁷⁸.

77 Baratta, A. (1998). Pagina 54.

78 El “encerrar personas” y provocar una reacción de sus conductas con fines de espectáculo en donde en forma de “juego” se promueve la eliminación y supresión del “otro” mediante el engaño, la competencia despiadada al límite de la traición “justificable” en la idea de vencer a cualquier costo, puede ser tomada como la representación escenificada de un zoológico. De una *zoe* más próxima a un estado de animalidad. Consúltense en este aspecto Bancel, N. y otros en *Zoos Humains*.

Disney World y, particularmente, Epcot Center presentados como parques temáticos para exhibir la grandeza e infalibilidad del futuro del capitalismo. También, los “jueguitos” electrónicos y la industria de juguete bélico-agresivo, la Mc´minorización de la infancia y la adolescencia⁷⁹.

- c) la manipulación social que los privatiza como categoría social, reduciéndolos a “niño/a proyecto” de organismos tanto estatales como de la sociedad civil, con “intervenciones” asistenciales “ejemplares” o “populismo” infantil, presentando niños/as de un determinado proyecto como “víctimas” a los que, supuestamente, “el” proyecto liberaría.
- d) las manipulaciones “pedagógicas” de diversas formas, en donde niños/as son colocados en procesos de experimentación.

Ahora bien, recordemos que toda manipulación es una expresión de una situación de dominio y que el biopoder penetra en “la subjetividad” en evolución de la infancia y la adolescencia, usando, entre otras, algunas de las siguientes estrategias:

- La venta de productos baratos de consumo cultural: moda especialmente “casual” y deportiva, zapatillas, bebidas, comida rápida, música popular y películas⁸⁰. Esto tiene un gran impacto en adolescentes y jóvenes y es muy potente en la construcción de una homogeneización y de una rebeldía puramente epidérmica. Estos aspectos, además, han funcionado como el integrador más exitoso de la globalización⁸¹.
- La “humanización” neo-liberal, que opera mediante movimientos políticos liberales, socialdemócratas, innumerables ONG financiadas por los países del Norte y los bancos internacionales y cuyo centro conceptual es el “empoderamiento de la sociedad civil”. Supuesta “transferen-

79 Un análisis de una lúcida ironía sobre la idealización de un Mc´Donalds figura en John O´Neil (1993).

80 Véase, No Logo de Naomí Klein.

81 Consúltense sobre estos aspectos, Michael Man: “La globalización y el 11 de septiembre” en *New Left Review* N.º12, enero/febrero del 2002, Akal Editores de España.

cia” de poder a los pobres solo a escala local para que ellos “se ayuden a ellos mismos”, se aparten de la política y desculpabilicen al Estado de sus obligaciones públicas. Y como se sabe, esta visión es especialmente activa en el caso de la infancia y la adolescencia⁸².

- Las drogas y sus diversas manifestaciones culturales políticamente inmovilizantes. El “piercing” y los tatuajes como autoagresiones en búsqueda de identidades “imborrables” o agresividad identitaria desde el cuerpo.
- La comunicación vía Internet que bajo la metáfora de la “red” oculta la desigualdad de los interlocutores y, bajo una creencia de “supercomunicación”, en realidad termina dejando la certeza de la soledad y el aislamiento.
- Obviamente que estas estrategias no son “condenables en sí”, sino en su carácter manipulador. La sola enumeración de estos temas indica el amplio espectro en que el biopoder opera para regenerar constantemente su capacidad explotativa. En este aspecto, el capitalismo muestra una creatividad y versatilidad admirables. Es por esta razón que la dimensión educativa se hace estratégica y es donde más se necesita la presencia de un Estado que garantice el proyecto de una autonomía de la infancia y la adolescencia con pertenencia social y contribuya a configurar un contradiscurso público que supere las prácticas manipulatorias particularmente de los medios de comunicación masiva propagandísticos de determinados “estilos de vida”.

82 Afirma acertadamente James Petras que las “ONG no son en realidad no gubernamentales. Sus fondos provienen de los gobiernos extranjeros y trabajan como subcontratistas privados de los gobiernos nacionales. Con frecuencia, colaboran abiertamente con las agencias gubernamentales nacionales y extranjeras. Estas subcontrataciones sirven para erosionar las formas tradicionales del servicio público, que implicaban la asignación fija de trabajadores a los servicios. Ahora los profesionales son contratados en precario, temporalmente o por obra. Las ONG no tienen capacidad para ofrecer los amplios programas a largo plazo que el Estado de Bienestar puede proporcionar. En su lugar, las ONG dispensan servicios limitados a los que sólo acceden pequeños grupos o comunidades. Y lo que es más importante: no son responsables ante las personas que trabajan, sino ante sus donantes extranjeros. En este sentido, las ONG minan las bases de la democracia, pues sustraen el control de los programas sociales de las manos de las poblaciones locales y de sus representantes electos, creando una dependencia ante funcionarios extranjeros no elegidos y ante sus responsables nombrados localmente”. Véase Petras (2000), página 105 y ss.

En el caso de la asistencia social tanto pública como privada, ya es sabido que niños/as y adolescentes no pueden ser considerados como “objetos” de tratamiento y experimentación, ni tratados como pertenecientes al patrimonio de un proyecto o de un “benefactor”. Entonces, la asistencia social también debe ser pensada como inscrita en un proyecto educativo que concilie, como dije, una ayuda social consistente con una mayor autonomía, y creciente subjetividad con pertenencia social. Esto implicaría satisfacer al menos dos condiciones:

- **La voz y el escuchar (artículo 12 de la CIDN); esto es, respetar su ingreso paulatino al lenguaje. Es interpretar la voz de los niños/as y adolescentes y su sentido.** Una cuestión central es tomar el art.12 de la CIDN como principio general de la construcción de la subjetividad del niño/a, teniendo en cuenta todas las dimensiones de su experiencia vital, intelectual y emotiva y no solo sus “opiniones”. Es fundamental la interpelación o interrogación y la heurística de la infancia en su profundo sentido interpretativo. Una heurística centrada en ellos, en la “eleidad”. Nuevamente, cito aquí las esclarecedoras palabras de Baratta: “sólo configurando el derecho del niño a ser escuchado, como deber de los adultos, de escucharlo y aprender de él, es que el principio contenido en el artículo, 12 se coloca como el principio central de la CIDN e indica un largo camino hacia el futuro de la relación entre niños y adultos. Pero este también es el camino hacia el futuro de la democracia”⁸³.
- **La representación; esto es, la vinculación con la democracia. El niño es un sujeto social frágil que no puede autorrepresentarse, como ya lo traté ut supra.** Y aun cuando esto debe ser materia de investigación, deseo añadir que hay situaciones de alta conflictividad que pueden identificarse como las peores formas opresivas, como la de

83 *Ibidem*, página 54.

mantener a los niños/as cautivos de programas o víctimas de acciones en donde son objeto de cambio o de extorsión⁸⁴. Se requiere en todos los ámbitos un proceso participativo cuidadoso y no demagógico. Ambas cuestiones, la voz y la representación, íntimamente ligadas, merecen, repito, un estudio profundo, desde lo cual se podrá entender mejor la relación crucial entre infancia y democracia.

La relación entre infancia y democracia no es entonces una cuestión resuelta: conocemos más los problemas que sus posibles soluciones. Lo central del estado de indefensión es que la biopolítica pretenderá siempre o sujetar los niños/as a una regulación opresiva de su vida y supervivencia o alejar a la infancia de la política y la democracia y disciplinarlos en las reglas del mercado como consumidores sumisos. Un programa de lucha por y con la infancia y la adolescencia deberá tener muy en cuenta esa situación de origen y sus dispositivos legitimadores para lanzar un programa verdaderamente emancipatorio. Un programa no fácil de definir, que deberá tener en cuenta las necesidades de formación de un ser con anclaje social y atento a la construcción de un futuro. Otra vez, en palabras de Baratta, ello requerirá pasar “de la política como administración del statu quo o como gestión eficiente de lo que hay, a la política como proyecto de sociedad”. Y aquí los niños/as son la cuestión crucial.

84 Uno de los casos que debe ser analizado con sumo cuidado es la situación que se produce cuando hay conflictos salariales en el campo educativo. Aquí, frecuentemente, bajo el discurso de defender los intereses de la escuela y los derechos de los niños, se los mantiene como cautivos en una forma de chantaje social. Bajo unseudoprogresismo, se pretende hacer creer que enseñar; esto es, el complejo proceso de iniciar a los chicos en el lenguaje de la ciudadanía, es un problema solamente salarial. Aquí también hay una situación clara de biopoder sobre la infancia que se expresa en las burocracias sindicales y sectoriales, a las cuales les cabe las palabras de Baruch Spinoza: “creyendo luchar por su liberación, escogen el camino de su esclavitud”. Tratan a la infancia como rehenes y moneda de cambio en conflictos salariales y/o de rivalidades internas en donde la “intransigencia” es un eufemismo para captar mayores adeptos/contribuyentes de estructuras burocráticas corruptas. También los que “viven” de la infancia en los institutos de internación y que se niegan a des-institucionalizar a los niños/as y adolescentes bajo la excusa de que perderían el trabajo. Nos recuerdan tristemente la anécdota del enterrador que decía: “yo no le deseo el mal a nadie.... pero tengo que sobrevivir”.

Conclusión: Luchar por la Infancia es Denunciar el Mundo

En tanto que política de regulación y control de la vida, la infancia y la adolescencia como relación social son una preocupación biopolítica central. La infancia y la adolescencia como nacimiento y comienzo de la vida implican que en ese campo se “juegue” el gran partido cuyo resultado tendrá un impacto directo sobre una política emancipatoria. Por lo pronto, el capitalismo conoce muy bien que allí es donde se “encuba” y se reproduce su poder y por ello realiza ingentes esfuerzos para controlar la construcción de la naciente subjetividad.

He recorrido el trayecto del discurso distorsivo y opresor que en su “candididad” solapada tiene un potencial demostradamente efectivo para captar incautos que creyendo trabajar por los niños/as y adolescentes terminan legitimando una relación de dominación de una crueldad feroz. En este sentido, la denuncia debe ser implacable. También he planteado las dificultades de un programa que, constituyendo como “centro” la infancia y la adolescencia, tenga en cuenta la historicidad de la sociedad y su futuro, en términos de instituciones claves como la familia y la escuela pero, sobre todo, en los medios de comunicación masiva. Habrá que tener muy en cuenta que la “mediocracia” tiene un rostro bifrontal: desde un lado “vende” publicidad y noticias, entretiene, distrae, defiende y legitima el biopoder, ocultando sus estructuras opresivas, y desde otro, se camufla en los momentos de crisis con el objeto de confundir, controlar y dirigir la protesta para someterla al poder del *statu quo* que en apariencia dice no representar. En el caso de la infancia y la adolescencia, la industria mediática construye lo imaginario y lo simbólico desde una perspectiva biopolítica, con lo cual no sólo se pone al servicio del poder, sino que lo integra en su mismo funcionamiento.

La cuestión de la relación de la infancia y la adolescencia y la democracia es un tema abierto por ambos lados: por las dificultades de autorrepresentación de la infancia y la adolescencia y por la debilidad creciente de los sistemas de representación y organización democrática. Pero lo que no podemos obviar, es que tanto la infancia como los adultos en situación de pobreza son “cortados” por la misma relación social que los define mayoritariamente del lado de las víctimas. No hay niños/as y adolescentes “afuera” de una relación

social, de lazos sociales que involucran tanto a ellos como a la generación adulta en una situación de opresión.

Luego he tratado la “centralidad” de los derechos y su “juricidad”. El argumento principal es que del lado del “derecho”, sobre todo de los derechos individuales en la modalidad liberal hegemónica que inspira al menos parte de la CIDN, estaremos sujetos a una casuística particular y limitados a un poder más que débil en la defensa concreta de los derechos de la infancia y la adolescencia como relación social. En las luchas sociales no hay “garantías” individuales conclusivas por encima de la política. Recordemos que en 1789, el título original de la declaración de derechos humanos decía: “Déclaration des droits de l’home et du citoyen”, indicando que la idea del hombre era inseparable de la del ciudadano. Los derechos entonces deben ser conceptualizados como “sociales” y colocados en el ámbito de una lucha política que los “signifique” como una posibilidad concreta para una práctica emancipatoria. Y recordemos siempre que las prácticas “adaptativas” de lo jurídico significan desde una visión biopolítica esencialmente eso: adaptarse al *statu quo* opresor. En todo caso, tanto en la defensa de los derechos en todas sus dimensiones, como en la cuestión del Estado o de la sociedad civil, no propongo un abandono, sino una resignificación de esos espacios, pero como espacios para la lucha política. En este sentido, afirmo que la infancia y la adolescencia representan la positividad de una *res gestae*, en donde se puede generar el quiebre y desarrollar en el tiempo una fuerza antagónica superadora

A lo largo de este trabajo, he tratado de subvertir el lenguaje para develar las que considero principales estructuras de operación del biopoder sobre niños/as y adolescentes y, también, analizar los procesos de producción de subjetividad que incluye a sus víctimas y victimarios, esperando que este análisis sea conducente a la construcción de un horizonte social y político, que implique el nacimiento de un nuevo poder constitutivo liberador. Así afirmo que la infancia y la adolescencia son la ontogénesis de un proyecto humano largamente inconcluso, pero, al mismo tiempo, la posibilidad más importante para su realización.

Hechos estos planteamientos, deseo insistir en una inversión lingüística básica: la cuestión de la infancia y la adolescencia no es una cuestión “menor” como argumenta el biopoder. Tal vez sea la cuestión “mayor” y crucial por re-

solver para un proyecto abierto al futuro, que comience por anunciar la libertad desde el nacimiento, el principio y la iniciación de la vida. En este alumbramiento, la primer señal de que la vida ha llegado, es el grito. Y ante tanta crueldad con víctimas sin poder de autorrepresentación y que se desarrollan en estado de indefensión, trabajar por y con ellas, significa denunciar el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G. (2003). *Homo Sacer. El Poder Soberano y la Nuda Vida*. Pre-Textos. Valencia. España.
- (2001) *Medios Sin Fin*. Pre-Textos. Valencia. España.
- (2003). *Estado de Excepción*. Adriana Hidalgo Editora. Buenos Aires. Argentina.
- Aguinis, M. (2001). *El Atroz Encanto de Ser Argentinos*. Planeta. Buenos Aires. Argentina.
- Alston, P. y Gilmour-Walsh, B. (2002). *El Interés Superior del Niño*. Publicación de UNICEF, Argentina.
- Bancel, N; Blanchard,P; Boëtsch,G; Deroo,E y Lemanaire, S (2002). *Zoos Humains. Au Temps des Exhibitions Humaines*. Éditions La Découverte, Paris. Francia.
- Banfield, E.C. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, Free Press. USA.
- Baratta, A. (1998). “Infancia y Democracia”. En García Méndez, E. y Bellof, M. (Compiladores) *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Editorial Temis y Editorial Depalma. Santa Fe de Bogotá y Buenos Aires.
- Barbalet, J. M. (1988). *Citizenship: Rights, Struggle, and Class Inequality*. University of Minnesota Press, Minneápolis. USA.
- Bauman, Z. (2004). *Ética Posmoderna*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires. Argentina.
- Brenner, R. (1999). *Turbulencias en la Economía Mundial*. LOM Ediciones. Santiago, Chile.

- Bovero, M. y Ferrajoli L. (2001). *Teoría de la Democracia. Dos perspectivas comparadas*. Publicación del Instituto Federal Electoral. México D.F. México.
- Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones Pascalianas*. Anagrama. Barcelona. España.
- _____ (1997). *Razones Prácticas*. Anagrama. Barcelona. España.
- Bustelo, E. S. (2000). *De Otra Manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*. Homo Sapiens. Rosario. Argentina.
- Castel, R. (2003) *La Inseguridad Social. ¿Qué es estar Protegido?* Editorial Manantial. Buenos Aires. Argentina
- Castro, E. (2005) Foucault sigue dando cátedra. En *Revista Ñ*, 8-1-2005. Pgs.10 y 11. Buenos Aires. Argentina.
- Cohen J. L. y Arato A. (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. México.
- De Souza Santos, B. (2005). *Pela Mao de Alice. O Social e o Político na Pós-modernidade*. Cortez Editora, San Pablo. Brasil.
- _____ (1997). “Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos”. *Revista Crítica de Ciências Sociais* N.º 48. Junho. Lisboa. Portugal.
- Eagleton, T. (2003). “La Ideología y sus vicisitudes en el marxismo occidental”. En Zizek, S. (comp.) *Ideología. Un mapa de la Cuestión*. FCE Buenos Aires, Argentina.
- Espósito, R. (2003). *Communitas. Origen y destino de la Comunidad*. Amorrortú Editores. Buenos Aires. Argentina.
- Gauchet, M. (2004) *La Democracia contra sí misma*. Homo Sapiens Ediciones. Rosario. Argentina.
- García Méndez, E. (Comp. 2003) *Sentencias de Reclusión perpetua y prisión perpetua a personas menores de 18 años de edad en la República Argentina (1997-2003)*. Publicación del Colegio de Abogados de la Capital Federal y UNICEF. Buenos Aires, Argentina.
- García Méndez, E. (1998). “Infancia, Ley y Democracia: una cuestión de Justicia”. En García Méndez, E. y Bellof, M. (Compiladores). *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Editorial Temis y Ediciones Depalma. Santafé de Bogotá y Buenos Aires.

- Glendon, M. A. (2004). "El Crisol Olvidado: Influencia Latinoamericana en la idea de los Derechos Humanos Universales". En *Revista Criterio* N.º 2293, Mayo, páginas 239 a 244. Buenos Aires, Argentina.
- Gomes da Costa, A. C. (1998). "Pedagogía y Justicia". En García Méndez, E. y Bellof, M. (Compiladores). *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Editorial Temis y Ediciones Depalma. Santa Fe de Bogotá y Buenos Aires.
- Gomes da Costa, A. C. (1992). "Del menor al ciudadano niño y ciudadano adolescente". En García Méndez, E. y Carranza, E. (Editores). *Del Revés al Derecho*. Editorial Galerna. Buenos Aires. Argentina
- Gray, J. (2001). *Las dos caras del liberalismo*. Editorial Paidós. Barcelona. España.
- Habermas, J. (2002) *Acción Comunicativa y Razón sin Trascendencia*. Editorial Paidós. Barcelona. España.
- (1999). *La Inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política*. Paidós. Barcelona. España
- Hardt, M. y Negri, A. (2002). *Imperio*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Ignatieff, M. (2003). *Los Derechos Humanos como Política e Idolatría*. Paidós. Barcelona. España.
- Lévinas, E. (2002) *Totalidad e Infinito*. Ediciones Sígueme. Salamanca. España
- (2001) *Entre Nosotros*. Pre-Textos. Valencia. España
- Merleau-Ponti, M. (2000) *Sentido y Sinsentido*. Ediciones Península. Barcelona. España.
- Minujin, A. y Delamónica, E. (2005). *Children Living in Poverty. A review of child poverty definitions, measurements and policies*. UNICEF-New School Paper. New York, USA.
- Negri, A. (2004). *Guías. Cinco Lecciones en torno a Imperio*. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Negri, A. y Hardt, M. (2002). *Imperio*. Paidós. Buenos Aires. Argentina.
- O'Donnell P. (2001). *El Prójimo. La revolución de los solidarios*. Planeta. Buenos Aires. Argentina.
- O'Neil, J. (1993). "Mc Utopia: Eating Time". En Kumar, K. y Bann, S. (Editors) *Utopias and the Millennium*. Reaktion Books. London. UK.

- Petras, J. (2000). *La Izquierda Contraataca*. Ediciones Akal. Madrid. España.
- Platt, A.M. (2001). *Los “Salvadores del Niño” o la Invención de la Delicuencia*. Siglo XXI. México.
- Rorty, R. (1991). *Philosophical Papers Volume I: Objectivity, Relativism and Truth*. Cambridge University Press, Cambridge, USA.
- Roudinesco, E. (2004) *La familia en Desorden*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Argentina.
- Salvat, P. (2005). “Derechos Humanos”. En *Conceptos Fundamentales*. Edición de la Universidad Silva H. Santiago. Chile.
- Sen, A. (2002). *Rationality and Freedom*. Belknap Press. London, UK.
- (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press. Oxford. UK.
- (1992). *Inequality Re-examined*. Oxford: Clarendon Press
- (1982). Rights and Agency. *Philosophy and Public Affairs* N.º 11 (1), Winter. USA
- Tenti Fanfani, E. (2004). La Cuestión Social Contemporánea y la Educación Básica. En *Revista Criterio* N.º 2297, páginas 481 a 485, septiembre. Buenos Aires, Argentina.
- Virno, P. (2003). *Gramática de la Multitud*. Ediciones Colihue. Buenos Aires. Argentina.
- Vizard, P. (2005). The Contributions of Professor Amartya Sen in the Field of Human Rights. Centre for the Analysis of Social Exclusion. *Case paper* 91. London School of Economics. London, UK.

LA POLÉMICA PERO NECESARIA COMPRENSIÓN DEL RIESGO DESDE EL ENFOQUE DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA¹

LUDWIG GUENDEL
COORDINADOR DE PROGRAMA
UNICEF-ECUADOR

Introducción

El presente artículo tiene como propósito analizar el uso del concepto y de los instrumentos de riesgo en el campo de la niñez y de la adolescencia en el marco del enfoque de los derechos humanos. El concepto de riesgo ha sido ampliamente utilizado en las viejas concepciones jurídicas de la niñez y de la adolescencia, principalmente en el ámbito penal, y en los enfoques de política social asociados con la protección especial de una manera estigmatizante, que ha justificado la exclusión de los niños, niñas y, principalmente, adolescentes pobres o en situación de "desadaptación social"..

En los últimos años, particularmente, las Ciencias de la Salud y Cognitivas han hecho un nuevo uso de este concepto, que ha permitido un conoci-

1 Este artículo se basa en la ponencia preparada para Reunión de Expertos sobre "Vulnerabilidad social, inversión social y sistemas de protección", organizada por FLACSO y CEPAL, San José Costa Rica.

miento científico más preciso de la problemática de este grupo social, y mejorado los criterios y enfoques de la planificación social. No obstante, persisten aún usos que tienen consecuencias ión de las personas adolescentes, quienes han ganado mayor autonomía y están en capacidad de tomar de decisiones y de expresar su voz.

La premisa de la que parte este artículo es que a pesar de esta interpretación del concepto de riesgo social, el enfoque de gestión de riesgo, puede contribuir a desarrollar una cultura en favor de los derechos de la niñez y de la adolescencia, así como coadyuvar a la operacionalización de los principios éticos y de la normativa jurídica que incorpora enfoque de los derechos.

Se presenta, en primer término, el marco conceptual y político vigente en el campo de la niñez y de la adolescencia. En segundo término, se analiza el uso del concepto de riesgo en los enfoques tradicionales de análisis de este grupo social. Finalmente, se hace un esfuerzo por mostrar la utilidad y las limitaciones que tiene tal enfoque para respaldar el ideario y el programa de implementación del enfoque de los derechos humanos de la niñez y de la adolescencia que se deriva de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

1. El enfoque de niñez y de adolescencia

Después de la aprobación y ratificación de la CDN, realizada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989, el enfoque sobre la niñez y la adolescencia adquirió una importancia y vitalidad que nunca antes había alcanzado, aun cuando, ciertamente, los temas relacionados con la supervivencia de la niñez y de la adolescencia venían siendo punto importante de la agenda mundial desde que sistemáticamente comenzó a discutirse los temas del desarrollo.

La razón por la cual este tema adquirió tal significación fue que reconoció a este grupo social como un sujeto de derecho, integrante de una comunidad jurídica. La noción de niñez, como ha señalado Pilotti, es una construcción histórico-estructural que surgió a partir de la modernidad, particularmente gracias al proceso de individualización y a la construcción del Estado, pero fue desarrollada más bien desde sus aspectos funcionales: necesidades bio-

lógicas y cognitivas, más que desde el reconocimiento de su especificidad sociopolítica. Desde el punto de vista científico-racional (kantiano), no es casualidad que haya sido construida principalmente por la medicina, la educación y la psicología, quienes centraron su preocupación en los aspectos objetivos de la niñez (Pilotti, 2001, p 18).

La CDN revisó y reformuló esta perspectiva funcionalista, desarrollando un enfoque de los derechos de la niñez y de la adolescencia. De modo que, surgió un importante movimiento de juristas y militantes que se abocaron a la configuración del derecho de la niñez y de la adolescencia, desde el cual emanó una reformulación de las leyes nacionales de la infancia y la adolescencia, que ha venido prosperando a lo largo y ancho de América Latina, y una doctrina jurídica y social que ha redefinido el antiguo concepto social de la niñez y de la adolescencia.

Gracias a este movimiento, la niñez y la adolescencia ha comenzado a discutirse no solo a partir de la satisfacción de las carencias y necesidades, tal y como venía realizándose en el contexto de las políticas desarrollistas, sino, también, desde la libertad que le asiste a este sector en su calidad de sujetos sociales de derecho. Como afirma Pilotti (2001), esto ha implicado que la ciudadanía de la niñez avanzara en un orden contrario a la ciudadanía en general, tal cual fue postulado por Marschal; es decir, desde el reconocimiento de las necesidades en virtud del surgimiento del Estado Social hasta su reconocimiento político. Dos conceptos de ciudadanía que en el caso de la niñez y de la adolescencia es vital articular, ya que la satisfacción de las carencias y las necesidades normalmente fue concebida como la atención a demandas poblacionales o, en el peor de los casos, como una acción caritativa. La ciudadanía de la niñez, vista como el resultado del reconocimiento de los derechos colectivos o sociales y los derechos de libertad, posibilitó, al menos conceptualmente, especificar la atención social y presentarla como una condición *si - ne qua non* de la niñez como sujeto social.

No obstante, esta contribución hecha por la CDN a las políticas y a los movimientos sociales latinoamericanos que han surgido a favor de la niñez y de la adolescencia, tiene las limitaciones propias del enfoque normativo. Los derechos y el Derecho son normas morales y legales, respectivamente, que, todavía, requieren traducirse en realidades institucionales económicas y sociales y cul-

turales. Si bien las transformaciones legales que se han experimentado expresan la fuerza de movimientos sociales a escala nacional y mundial, que lograron una ruptura con el viejo concepto transitivo de niñez, también es cierto, con algunas excepciones, que estos últimos no están lo suficientemente extendidos en la epidermis social como para lograr el nivel deseado de cumplimiento de los derechos.

Es un acuerdo unánime que la implementación de las reformas jurídicas sustentadas en este enfoque de los derechos requiere cambios institucionales y culturales, que implican redefiniciones en los conceptos de desarrollo y de justicia, en los términos como lo han abordado Sen y Rawls, respectivamente². Es decir, van más allá de reformas de corto aliento y obligan a reformulaciones en las concepciones y los instrumentos de las políticas públicas sociales en ejercicio, a reasignaciones presupuestarias que conducen ineludiblemente al establecimiento de nuevas prioridades de inversión pública, sustentadas en la equidad y la igualdad social, a la aplicación de políticas culturales, ausentes hasta ahora en los programas sociales dirigidos a este grupo social y que se orientan hacia el cambio de los valores decimonónicos que conforman nuestras instituciones sociales vitales, y a cambios políticos que aseguren el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Hay un reconocimiento del límite normativo del enfoque jurídico que predominó en el enfoque de derechos, que pareciera conducir nuevamente a la urgencia de poner el énfasis en los aspectos operacionales e instrumentales de las políticas de niñez y de adolescencia. Algunos autores se refieren a la distinción entre los derechos perfectos e imperfectos para aludir entre lo que es factible alcanzar en el corto o en el largo plazo, posición que coincide con un viejo planteamiento de Bobbio (1992), acerca de que los derechos sociales son derechos programáticos que dependen de la capacidad y situación de un país para hacerlos valer³.

2 Véase Rawls (1999) y Sen (1996)

3 Adela Cortina, también los denomina derechos pragmáticos. Véase: Adela Cortina (1999).

Está claro que por su naturaleza tan compleja, los cambios esperados, van más allá de los acuerdos de las cúpulas técnicas y políticas para constituir el nuevo marco normativo –sin querer con ello decir que este ha sido un proceso fácil, al menos en América Latina–. Son cambios por lograr en un plazo mucho más largo plazo e implican abordajes políticos mucho más escabrosos y complicados, ya que afectan intereses afincados en los grupos de poder económico y cultural de nuestras sociedades, al punto de que es factible el retroceso jurídico.

Las propuestas de reformas institucionales y culturales postuladas requieren, en este nuevo contexto jurídico-político, de un nivel de sofisticación técnica, que supere las viejas propuestas de satisfacción de necesidades que partían de premisas casi tecnológicas. El enfoque de los derechos parte de premisas más complejas y ambiciosas, y exige instrumentos de política pública más integrales e integrados.

2. La niñez y la adolescencia y el concepto de riesgo

El nuevo marco conceptual de la niñez y de la adolescencia nacida de la CDN ha estado teñido por la confrontación con las antiguas concepciones de la niñez y de la adolescencia, surgidas al calor de los enfoques positivistas del control social, sobre todo en el campo del Derecho y particularmente en el ámbito penal, en el cual se puede ubicar la más fuerte reacción de los juristas que han abanderado el enfoque de los derechos humanos de la niñez y de la adolescencia.

García Méndez, uno de los pioneros en esta materia y uno de los juristas que más influencia política y técnica ha tenido en el proceso de reforma jurídica en América Latina, ha distinguido entre la Doctrina de la Situación Irregular y la Doctrina de Protección Integral, para diferenciar el enfoque del control social y el enfoque de los derechos humanos de la niñez y de la adolescencia. Desde su perspectiva, el enfoque del control social está construido sobre la base de concebir a la niñez y a la adolescencia en situación de pobreza o de desadaptación como un factor de riesgo para el proceso de integración social (García Méndez, 1997).

Según este autor, la Doctrina de la Situación Irregular, surgida hacia comienzos del siglo pasado en el contexto de los avances científicos en materia de niñez, hace un reconocimiento jurídico de los niños, niñas y adolescentes que integran los anillos de pobreza y de exclusión social, fundados bajo la categoría de “menor”. Una noción con un significado excluyente que servía para establecer un estatus de excepción que requería de una protección especial y que coincidía también con las perspectivas que desde las ciencias pedagógicas y de la salud se venían desarrollando. El *leit motiv* de este concepto de atención de la niñez estaba orientado hacia la disminución del riesgo que le implicaba a la sociedad.

En el período liberal, la protección recomendada se basaba esencialmente en un esquema caritativo y patriarcal, fundado en el encierro, el cual se concebía como un supuesto mecanismo protector para evitar o atender la conducta potencial o efectivamente desviada. En el período desarrollista, tal concepción derivó en un esquema asistencialista, que privilegió la institucionalización. Según García Méndez, esta concepción condujo a que los precarios sistemas de administración de justicia que operan en América Latina desarrollaran todo un entramado jurídico-administrativo, organizado en torno a la figura de los jueces tutelares, quienes, sin embargo, no se apegaban a los cánones del Derecho, sino, más bien, asumían una figura “protectora”.

La “judicialización” de los problemas asociados con este grupo de niños, niñas y adolescentes fue un escenario ideal para que quedaran no solo en la más absoluta indefección, sino que, además, les fueran violados todos los derechos fundamentales, bajo el argumento mismo de la protección. El riesgo social es visualizado como un argumento suficiente para dar un tipo de protección a los niños y adolescentes pobres que esencialmente viola los derechos. El riesgo o simple amenaza de conflictividad con la ley era suficiente para judicializar el problema social, mediante la prescripción del encierro a los menores supuesta o potencialmente infractores: “... aunque se llegue a la conclusión de que el hecho no se ha cometido o que al menor no le ha cabido participación ninguna en él, el juez podrá aplicarle las medidas de protección que contempla esta ley, siempre que el menor se encuentre en peligro material o moral” (García, Méndez, 1997, p. 81) Se da, incluso, “el caso de ser necesario, en determinadas ocasiones de simular o acusar al niño de una

contravención para que la acción protectora del estado puédase tomar un beneficio” (García Méndez, 1997, p. 99). En otras palabras, la protección se convirtió para esta doctrina en una ideología que, al amparo del Estado, renegaba de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

Esta manera tan limitada y excluyente de reconocimiento de la niñez y de la adolescencia por parte de la Doctrina de la Situación Irregular condujo a que las políticas y el concepto de protección social, dirigidas exclusivamente a los niños, niñas y adolescentes pobres, se restringieran, en consecuencia, a los sectores considerados en riesgo. El resto de las acciones estatales que tenían como beneficiarios a los niños y niñas, era gobernado por objetivos más bien relacionados con la supervivencia y eran consideradas como parte de las prioridades de salud pública o de la educación, que como el cumplimiento de derechos específicos reconocidos a la niñez y a la adolescencia. La garantía de las necesidades por parte de los estratos altos fue vista como una responsabilidad de carácter privado, mientras que la de los niños que forman parte de los “segmentos de menores ingresos, tanto en la provisión de programas compensatorios destinados a paliar las carencias derivadas de la escasez de recursos, como por medio de medidas consistentes en la separación de los niños de su entorno familiar cuando los tribunales y los organismos administrativos de bienestar infantil determinan que se encuentran en situaciones de alto riesgo. De este modo, se legitiman formas concretas de intervención estatal en la vida de las familias de los sectores populares, mismas que asumen la forma de un paternalismo protector en el que a menudo se confunden los abordajes propios del asistencialismo con funciones más afines a la vigilancia y control” (Pilotti, 2001, p. 19).

García Méndez propone, frente a esta visión limitada, una Doctrina de Protección Integral, fundada en un enfoque de desarrollo económico y social, en el cual las políticas públicas integrales y universales estén dirigidas hacia la integración de toda la niñez y la adolescencia y no hacia su control social. La política judicial se entendería, desde esta perspectiva, como parte de una política económica y social preventiva de “la desadaptación social”, más que “del control social”. Desde el punto de vista estrictamente penal, la recomendación es propiciar el procesamiento judicial de aquellos o aquellas adolescentes que han infringido la ley, garantizándose el binomio responsabilidades

y derechos, al que tiene derecho toda la ciudadanía, independientemente de su sexo y edad. Antonio Carlos Dacosta, otro niñoólogo muy reconocido en América Latina, avanzó, inclusive, en diseñar una pirámide en la cual dibujaba jerárquicamente las prioridades de políticas públicas, que iban desde las más abarcativas y universales en la base de esta figura, que obviamente deben tener la máxima prioridad, hasta las más selectivas concentradas en la punta de la pirámide, que devienen en acciones inevitables ante la ineficacia de las primeras o la presencia de ineludibles factores que conducen a procesos de desintegración social que deben ser tratados de manera especial.

Esta Doctrina de la Protección Integral, en efecto, ha significado un avance innegable en materia de la atención de la niñez y de la adolescencia. En primer término, porque configuró una perspectiva de la protección de la niñez y de la adolescencia fundada en universalidad del Derecho, que rompió con la visión limitada de la Doctrina de la Situación Irregular. En segundo término, configuró una visión integrada e integral de la acción del Estado en esta materia en la cual la política judicial, la política cultural y la política social, constituyen instrumentos complementarios dirigidos hacia la consecución de un mismo objetivo: la garantía del cumplimiento de los derechos. Finalmente, incorporó en el concepto una perspectiva institucional de responsabilidad social que sin abandonar el importantísimo rol del Estado como garante de los derechos sociales o colectivos y promotor de las libertades, rompió con la separación entre Estado y Sociedad y les otorgó a las personas un rol activo como portadores de la ciudadanía.

Este enfoque emanado del ámbito penal ha tenido un enorme impacto en la discusión y la concepción que sobre niñez y adolescencia se ha venido configurando en la última década, al punto de que los especialistas lo reconocen como una referencia indiscutible. En este contexto, la noción de riesgo es concebida negativamente por su supuesto carácter estigmatizante de la niñez y de la adolescencia pobre en condiciones de “desadaptación”, abandono o maltrato y para justificar el encierro, en los términos antes señalados, así como por crear, una institucionalidad centrada en la protección especial con ninguno o muy pocos vínculos con el resto de las políticas sociales y dirigida a atender de manera especializada a los grupos de niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva no solo asistencial, sino vertical.

Concomitantemente a esta discusión jurídica sobre los conceptos de niñez y de riesgo social, también se llevó a cabo un esfuerzo de conceptualización de la atención de la niñez y de la adolescencia desde las políticas sociales desarrollistas, que se centró, básicamente, en el problema de la satisfacción de las necesidades. Este enfoque fue evolucionando hacia el concepto de equidad y de vulnerabilidad, en los cuales la insatisfacción de necesidades se visualizó como indicadores de riesgo, que en forma creciente se ha asociado al estatus económico de la familia y ha orientado la intervención social (Pilotti, 2001, p. 18).

Estas políticas, aunque de manera restringida, se orientaron no solo a los sectores más pobres, sino, también, a estratos medios de las áreas urbanas y rurales. Los criterios y concepciones que han motivado a estas políticas sociales si bien no se ajustaban estrictamente a la moderna epistemología de los derechos humanos de la niñez y de la adolescencia, por cuanto se fundaron en las concepciones del Enfoque Burocrático⁴, estaban sustentadas en el concepto de derecho social que alimentó el desarrollo de los Estados Sociales y fue evolucionando, al menos conceptualmente, hacia la idea de la ciudadanía social de la niñez. No obstante, el concepto de ciudadanía de la niñez, construido desde estos marcos políticos y conceptuales, fue ciertamente parcial y limitado, ya que la niñez no fue vista como sujeto social de derechos, sino tan solo desde el punto de vista del conglomerado social que debía acceder a los derechos colectivos para constituirse en ciudadano. La ciudadanía completa era un asunto de adultos, más no de niños y niñas, pues los derechos subjetivos como tales, era un asunto de adultos, de modo que la discusión de la especificidad social y política de la niñez ni siquiera era objeto de discusión.

Mientras los enfoques jurídicos reaccionaban negativamente frente al concepto de riesgo, estas aportaciones más bien avanzaban en el desarrollo de instrumentos dirigidos a establecer y medir la vulnerabilidad, para orientar la acción estatal, principalmente en los grupos más pobres y con un enfoque pre-

4 El enfoque burocrático es aquella concepción autorreferenciada del Estado entendida como un instrumento vertical dirigido a la obtención de metas sociales y políticas definidas al margen y, en ocasiones, en contra de la ciudadanía. En esta concepción, la burocracia deja de ser un medio para constituirse en un fin en sí mismo.

ventivo. En el caso específico de la niñez, la vulnerabilidad se entendió más como una desventaja social que requería de una atención especial, que como el resultado de un proceso de exclusión social.

Este enfoque de riesgo se desarrolló más ampliamente en el campo de la salud, gracias al avance conceptual e instrumental de la epidemiología, que permitió identificar, de manera más precisa, factores y conductas de riesgo. Al mismo tiempo, las ciencias cognitivas lograron demostrar con mayor fundamento la importancia del desarrollo y la estimulación temprana para potenciar capacidades cognitivas y sociales en etapas posteriores de su vida.

Esto permitió incorporar de manera más precisa el ciclo de vida, especificar los riesgos por grupos de edad y tener un mejor conocimiento de las carencias y necesidades de cada uno de ellos y de sus encadenamientos, lo que contribuyó ciertamente a mejorar la conceptualización de la atención social de este grupo social, particularmente en el campo de la salud, y visualizar más claramente la importancia de la integración de los servicios y de los enfoques de atención primaria. Una de las contribuciones de este nivel de especificación, es el surgimiento de programas sociales especialmente diseñados para cada ciclo de vida, lo cual aún no se ha traducido funcionalmente como criterio importante para considerar la reforma de las instituciones sociales.

No hay duda de que uno de los principales logros de la incorporación del ciclo de vida fue el reconocimiento de la adolescencia en la que la autonomía, el proceso de reconstitución de identidad y la preparación para asumir la adultez tienen una importancia aún mayor que en las etapas previas. El concepto epidemiológico de riesgo ha sido un instrumento muy útil para comprender de una manera más precisa el perfil de morbimortalidad de este segmento de población, particularmente en algunas áreas tan sensibles y polémicas en la sociedad, como la salud sexual y reproductiva.

A pesar de sus alcances obtenidos, los resultados, sin embargo, no llegan a lo esperado, no solo porque las capacidades o aptitudes personales pueden modificar conductas y provocar cambios en los eventos esperados, tal y como señala Krauskopf (1997), sino porque la situación puede ser de alto riesgo en un momento y dejar de serlo en otro. El esquema seguido en estos casos es la vinculación entre procesos psicológicos, factores de riesgo y comportamientos de riesgo, tal y como se expone en la figura siguiente.

Figura 1



El problema principal de este esquema lógico es que imputa directamente al sujeto de riesgo, como si su comportamiento no estuviese determinado por factores generados por las conductas de las personas adultas, ya sea directamente en la familia o en la comunidad, o indirectamente mediante el mercado o las prácticas institucionales de diverso tipo. En virtud del carácter formativo de la adolescencia, hay que jerarquizar claramente el agente de esta conducta. Imputársela a ellos significa victimizarla o revictimizarla, lo cual implica la tentación de recaer en la visión excluyente de la Doctrina de la Situación Irregular.

El enfoque de riesgo puede poner tanto énfasis en el factor generador del problema que propicia una imagen negativa de la población “en riesgo”, particularmente en el caso de los y las adolescentes. Esto retrotrae una discusión interesante que se da particularmente en el tema de la niñez y que los penalistas han destacado; me refiero a que los adolescentes son personas que reclaman una autonomía. Por sus características, esta autonomía es inquisidora, cuestionadora, lo cual causa un conflicto entre generaciones, pero, además, es una autonomía que rompe con el tipo de protección de los niños y niñas en

edad escolar o los infantes. La relación se torna más política y en el caso de los muchachos y las muchachas que se agrupan en las barras generan potencial o realmente efectos o percepciones de desintegración social. La imagen se vuelve en este caso más que en cualquier otro un aspecto primordial que puede propiciar conductas de riesgo hacia el irrespeto y la limitación de la libertad de estos grupos y en general de las personas adolescentes.

3. El riesgo y el enfoque de los derechos de la niñez y la adolescencia

El concepto de riesgo⁵ es útil para comprender la situación de la niñez y de la adolescencia y para construir un programa dirigido a promover y garantizar sus derechos. Sin embargo, hay que evitar caer en la tentación de utilizarlo como un instrumento que refuerce la idea de una condición social de inferioridad con respecto a las personas adultas, ya que la niñez y la adolescencia debe tener una condición de igualdad y de cuidado y protección, que reconozca su singularidad en la estructura social.

El concepto de vulnerabilidad como desventaja social, si bien contribuye a mostrar esa singularidad frente al mundo adulto, pone el énfasis en la característica intrínseca de cuidado y protección especial para alcanzar su desarrollo y no toma en consideración el hecho de que la vulnerabilidad es un factor de riesgo, producto de la relación entre la amenaza y la vulnerabilidad. Es, en otras palabras, una condición social resultado de esta convolución y no de una condición inherente de desventaja (Cardona, 2001, p: 2). Debe existir, como señala Cardona, una amenaza para estar en riesgo. “Si no hay amenaza no es factible ser vulnerable, en términos del potencial daño o pérdida que significa la ocurrencia” (Cardona, 2001, p. 2).

5 El concepto de riesgo remite a una situación de incertidumbre en la cual se establece una potencial pérdida en que puede incurrir el sujeto o la comunidad expuesta (Giddens, 1996 Beck, 1998, Cardona, 2001). El riesgo puede expresarse en términos matemáticos como la probabilidad de exceder un nivel de consecuencias dadas en un sitio y en un cierto tiempo (Cardona, 2001, p:2). La vivencia de riesgos crea un horizonte de seguridad perdida o de confianza rota (Beck, 1998, p:34).

Concebir a la niñez como vulnerable por sus limitaciones en cuanto al desarrollo mental, físico y social para garantizar su autonomía, puede conducir a pensar que durante este ciclo de vida las personas son incapaces y, por consiguiente, requieren de “una protección especial” que en definitiva significa su negación como sujetos en desarrollo y no como el resultado de la predisposición de ser afectado por las decisiones de las personas adultas en los ámbitos públicos y privados por una concepción excluyente.

En consecuencia, el riesgo para la niñez y la adolescencia puede ser definido como la probabilidad de que ocurran determinados comportamientos sociales y prácticas institucionales que no toman en consideración, o incluso se aprovechan de esa predisposición intrínseca de la niñez y de la adolescencia, para exponerla a una situación de desprotección, descuido o abuso.

Estos comportamientos sociales o prácticas institucionales constituyen factores de riesgo que se dan en diferentes ámbitos o esferas de riesgo: la familia, la comunidad o el país y tienen expresiones diferentes de acuerdo con cada ciclo de vida (Gustafsson-Wright y Van der Gaa, 2003). Cada esfera contiene riesgos específicos que no solo interactúan sincrónicamente, sino que, también, provocan encadenamientos que finalmente determinan el futuro social de estas personas. Como señala Amartya Sen (1996), “las capacidades de que disfrutan los adultos están profundamente condicionadas a su experiencia como niños”.

El marco ético y conceptual de los derechos humanos está contribuyendo para que tal especificación de los factores y las esferas de riesgo contribuyan a visualizar los aspectos particulares del desarrollo integral de la niñez y de la adolescencia, de modo que las políticas públicas puedan adquirir los niveles de especificidad necesarios para identificar, de manera más exacta, las conductas y factores de riesgos que conducen al incumplimiento de los derechos. Esto ha permitido el reconocimiento de problemas sociales de segunda generación que no se encuentran asociados a la satisfacción de las necesidades, pero que afectan igual o más que las privaciones. Por ejemplo, la explotación sexual comercial, el trabajo infantil y el abuso y el maltrato. La mayoría de estas problemáticas sociales tienen una naturaleza muy diferente a los problemas típicos de los niños y niñas *carenciados*, ya que trascienden los grupos más pobres, aunque es en estos

sectores donde se da la incidencia más alta de estas violaciones de derechos, e involucran comportamientos de las empresas, las familias y las comunidades que exigen una intervención diferente.

De esta noción de riesgo, incorporando el enfoque de derecho, se derivan necesariamente dos tipos de acciones:

- 1 La incidencia cultural orientada a propiciar el reconocimiento social como sujeto de la niñez y de la adolescencia, que conduce hacia el reforzamiento de “una sociedad del riesgo”, que contemple el reconocimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia como aspecto medular, de modo que nuestras sociedades desarrollen la capacidad del autocontrol, con miras a promover una práctica preventiva de las acciones que terminan en una violación de los derechos. Esto debiera propiciar un programa de reforma cultural que *internalice* en la conciencia de las personas las normas legales de protección de la niñez y de la adolescencia como normas sociales. En términos prácticos, esto exige el desarrollo de un concepto de responsabilidad y de protección social, que va más allá de los enfoques más tecnológicos postulados desde las políticas públicas.
- 2 El diseño de un tipo y de un enfoque de intervención social, que permita garantizar la supervivencia y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, y racionalizar conductas y procesos sociales, el cual implica la implementación o reenfoque de una reforma de las instituciones que, por un lado, promueva una visión del desarrollo en el que el crecimiento económico esté en función del desarrollo social y, por otro lado, que tenga como prioridad la asignación de recursos suficientes para garantizar la universalidad de los derechos colectivos.

Es aquí donde queda clara la urgencia de una construcción interdisciplinaria del concepto de riesgo en el campo de la niñez y de la adolescencia, que oriente las prácticas sociales e institucionales hacia una visión autorreflexiva de cómo individual o colectivamente construimos socialmente la niñez, pues, como vimos en las páginas anteriores, la identificación de factores y conduc-

tas de riesgo si bien contribuyen a esta cultura reflexiva, sin el marco ético de los derechos, puede conducir, más bien, al desarrollo de una tecnología contraproducente para la promoción de tales derechos, ya que puede reforzar relaciones de subordinación.

3.1 Protección, riesgo y derechos de la niñez y de la adolescencia

El enfoque de riesgo al establecer las causas de los problemas que le atañen a la niñez y a la adolescencia, pone el énfasis en la prevención, especialmente a nivel primario. Esta última conduce al concepto de protección, un concepto que ha venido ganando terreno en el campo de la planificación social. El Banco Mundial, por ejemplo, lo ha venido proponiendo como un instrumento para manejar el riesgo económico y proporcionar apoyo a quienes están en condiciones de pobreza. Para este organismo, la protección social consta de intervenciones públicas y privadas que actúan en red (Holzmann y Jorgensen, 2000).

El concepto de protección social está ganando fuerza últimamente en las políticas sociales. En un estudio se señala que “el uso del término protección social sólo recientemente ha comenzado a reemplazar al término seguridad social (...). La protección social marca el alejamiento de una actividad tan amplia como esa, para acercarse a una en que las personas, las familias y las comunidades desempeñan un papel más activo” (Lund Francie, 2001, p. 11).

El enfoque de derechos no se encuentra al margen de esta tendencia, la protección especial o integral es una categoría que ha venido sustituyendo el concepto de atención. La protección en este enfoque está siendo entendida como la conjugación de la acción del Estado, mediante políticas públicas: económicas, sociales y judiciales que benefician a la niñez y a la adolescencia, y la acción del sector privado, integrado por las personas, las familias, las empresas y las organizaciones sociales de carácter comunitario y corporativo. Esta conjunción de actores adquiere cuerpo en una figura que vincula Estado y sociedad, denominado sistema de protección.

La categoría protección encierra, como dijo el profesor Baratta, una idea de justicia:

Cuando la tensión entre la situación jurídica y la situación de hecho, tiene su eje primeramente en variables estructurales de esta correspondencia o de esta discrepancia, entre la potencialidad de cierta calidad de la vida y la realidad, cuando estas variables son más importantes aunque las variables del comportamiento individual, la producción de normas jurídicas y la lucha para su implementación, tiene el significado no solamente de control social de los comportamientos de ciudadanos y funcionarios, sino más aún de todo un proyecto social, que tiene como objetivo la cultura y las relaciones de poder y propiedad. Así, por ejemplo, la Convención Internacional de los Derechos de los Niños y su ratificación por un país, antes de producirse, constituía un proyecto de Convención, un proyecto de ley; después de que se ha constituido, se convierte, una vez aprobada y ratificada, en un proyecto de regulación pública, en un proyecto de sociedad (Baratta,1998, p. 51)

La protección de derechos incorpora y amplía la atención social. El concepto de atención social es unilineal; establece una relación entre el Estado y la persona entendida como beneficiaria. Esta unilateralidad obedece a que se atiende una carencia, no la desprotección de un derecho. Cuando esto ocurre así, la planificación social no tiene interfaz entre la persona y el instrumento creado, ya que el objeto es la carencia no la persona en sí misma como portadora de un derecho. La carencia refleja muchas dimensiones de las relaciones sociales en las que participan las personas, que van desde el lugar que tienen como miembros de un grupo en la sociedad como las múltiples y sistemáticas interacciones que tienen en la vida cotidiana. Por lo tanto, la protección implica propiciar mecanismos para que estas relaciones sociales se hagan conscientes y se canalicen de la manera más adecuada al cumplimiento de los derechos.

Esta idea de protección relacionada con el conjunto de las relaciones sociales conduce entonces a una comprensión muy distinta de las obligaciones y de las responsabilidades sociales. En el concepto burocrático del Estado en la atención de una carencia el responsable último es el Estado. En el concepto de protección de los derechos, la responsabilidad no le compete exclusivamente a él, sino, también, al conjunto de la sociedad, dado que la carencia expresa una violación a un derecho, no solamente una falta de acceso a un bien.

Esta violación al derecho puede provenir de varias fuentes: el Estado, que no observa los imperativos normativos y políticos para garantizar la ciudadanía, personas físicas, la comunidad o empresas privadas. Es decir, hay diferentes responsables de garantizar los derechos, si bien dichas responsabilidades encuentran una jerarquía en la que el Estado tiene el papel principal, la protección de este derecho deriva de un ejercicio reflexivo dirigido a propiciar nuevas relaciones entre el Estado y las colectividades constituidas en una comunidad jurídica específica y entre estas colectividades y otros actores sociales y personas.

Hay que recordar que para el enfoque de derechos existe una conexión estructural entre necesidad e identidad, ya que la persona tiene carencias materiales que expresan relaciones de pertenencia y de confianza básica, resultado de una subjetividad que determina su accionar en la sociedad.

Los problemas funcionales que atañen a los planificadores sociales tienen, por las razones antes apuntadas, una dimensión diferente en la perspectiva de los derechos humanos, ya que, a diferencia del resto de los enfoques, es un asunto que va más allá de la eficiencia y del mejoramiento del impacto de la política. El sujeto es considerado de manera integral, no fragmentada, por lo que la protección a sus derechos es por consiguiente integrada. La integralidad se entiende aquí como las múltiples dimensiones objetivas y subjetivas de la persona. A raíz del reconocimiento de esta multidimensionalidad, es que la integración de las políticas es una condición *sine qua non* para el proceso de planificación social. La niñez y la adolescencia, por ejemplo, para constituirse como sujeto, requieren salud, educación, autonomía y confianza básica. Cuatro necesidades que deben ser atendidas en los diferentes contextos en el que se desenvuelven: la familia, la escuela y la comunidad. La política de protección hacia la niñez y la adolescencia debe integrar todas las iniciativas de intervención social, pues, de otra manera, están propiciando el acceso parcial a la satisfacción de tales necesidades y por consiguiente el cumplimiento igualmente incompleto de los derechos.

La integralidad y la integración son, a la vez, imperativos éticos y elementos programáticos constitutivos de las políticas públicas con enfoque de derechos. Éticos, en el sentido de que la política pública se encuentra obligada a construir una visión integral del sujeto para estar acorde con los derechos, y es-

to implica esforzarse por promover una acción integrada de todos los proyectos, programas e iniciativas. Programáticos, en cuanto debe traducir estos principios en conceptos e instrumentos de planificación social, lo que, por supuesto, contribuye a garantizar la eficiencia y la eficacia de las políticas.

La protección integral e integrada tiene algunos supuestos básicos:

1. la creación de un marco jurídico que asegure el reconocimiento y la especificación de los derechos.
2. el desarrollo de una cultura que *internalice* este reconocimiento de los derechos en la conciencia de las personas.
3. una institucionalidad que asegure la garantía de estos derechos y el acceso a la justicia cuando son violados.
4. mecanismos de exigibilidad de los derechos, mediante los cuales las personas demanden la vigencia de las leyes. Esto conduce a una perspectiva de política pública global,⁶ en el sentido de que debe involucrar, al mismo tiempo, las dimensiones económicas, sociales y jurídicas. Es decir, obliga a articular funciones sociales e institucionales, que en la concepción burocrática se visualizaban desarticuladas.

La política pública de protección incluye, en consecuencia, la seguridad jurídica, la política económica y la política social como tres dimensiones de un fenómeno que es la protección integral. La política económica es una política social en la medida en que debe contribuir a integrar; es decir, a garantizar que las personas se sientan parte de esa amplia red que llamamos sociedad, como miembros de una comunidad que comparte valores, derechos y responsabilidades. Esto significa, por supuesto, orientar los enfoques de política económica hacia el mejoramiento social y no exclusivamente hacia rentabilidad económica, tal y como ha venido postulando, principalmente, el neoliberalismo. La política social es una política de protección integral de de-

6 No es cierto que la protección de los derechos se limite a las dimensiones identitarias. Esta es una perspectiva tan restringida como la que postula que la atención a las necesidades se encuentra al margen de la discusión cultural de los derechos, argumentando que lo primero es una tecnología y lo segundo un discurso sociológico de poca aplicación.

rechos, dirigida hacia la eliminación de los factores de riesgo que pueden conducir a la violación de los derechos y hacia la configuración de una cultura a favor de los derechos humanos. La política social debe constituirse explícitamente en una política cultural, que ofrezca una visión organizativa de la sociedad sustentada en el concepto de una comunidad dialógica; es decir, de una comunidad que delibere permanentemente acerca de sus propios riesgos a la violación de los derechos humanos. La seguridad jurídica debe propiciar, en el marco de la división de poderes republicanos, el acceso a la justicia, sin ningún tipo de discriminación ni obstáculo, la vigilancia y el control político permanente del accionar del Estado, de modo que garantice la vigencia del derecho, y la represión inexcusable de las acciones que violan el interés comunitario, reflejado en las leyes, como elemento constitutivo de esa comunidad jurídica que es presupuesto y resultado de la construcción de valores comunes.

4. Hacia una política de protección integral

El concepto de protección social constituye una coincidencia entre el enfoque de la gestión de riesgo y el enfoque de los derechos de la niñez y de la adolescencia. No es casualidad que el concepto de riesgo, así como la noción de derecho, dentro del marco actual que procura una relación entre los derechos colectivos y los derechos subjetivos, obliguen a una descentralización de las responsabilidades, al mismo tiempo que a la importancia del desarrollo de una institucionalidad, capaz de mantener la vigilancia, organizar las responsabilidades y establecer las sanciones respectivas.

La identificación de los factores de riesgos en el campo de la niñez y de la adolescencia coadyuva a la visibilización y la discusión abierta de aquellas prácticas sociales e institucionales riesgosas o peligrosas para los niños y niñas que no consideran los principios éticos y políticos contenidos en la CDN. La noción de riesgo es un instrumento muy valioso para mejorar el análisis de situación, precisando mejor los factores socioeconómicos, culturales e institucionales que están afectando a los niños y niñas en sus diferentes ciclos o fases de la vida. La identificación, selección y jerarquización de riesgos pue-

den conducir a mejorar los sistemas y mecanismos de protección.

La aproximación más exacta de la identificación de las causas de “los problemas sociales” que afectan, directa o indirectamente, a dicho sector de la población, posibilita, además, establecer costos de oportunidad de las decisiones en materia de política económica y social, correlaciones más precisas entre las conductas riesgosas y “estos problemas sociales”, y los costos sociales de las prácticas que fundan muchos de ellos en términos del presente y futuro. La protección social de la niñez y de la adolescencia no se limita, desde el enfoque de los derechos, a garantizar los derechos subjetivos; entenderlo así es una manera equivocada de abordar los derechos humanos. De ahí que es tan importante mantener niveles adecuados de inversión social y enfoques inclusivos de crecimiento económico como especificar la niñez en las políticas públicas y promover prácticas de respeto y de reconocimiento en el ámbito de la familia.

La comunicación y movilización social devienen en estrategias primordiales para el enfoque de los derechos de la niñez y de la adolescencia. La información es un insumo vital en un programa político de esta naturaleza. Por ello, la información pormenorizada, en términos de riesgo, puede contribuir a reforzar la conciencia autorreflexiva. Como dice Luhmann (1996), el riesgo es una forma de colonización del futuro. Y, agregaríamos, la niñez y la adolescencia son el futuro mismo, de modo que una sociedad que no se prepara para evitar tales riesgos, es una sociedad que expone su futuro.

Es necesario que esta vinculación entre la niñez y la adolescencia y el futuro de la sociedad quede explícita. Por tal razón, la vinculación entre este grupo social y las grandes decisiones macroeconómicas deviene en un asunto estratégico. La creencia de que los asuntos de niñez y de adolescencia están vinculados exclusivamente con sus carencias o problemáticas directas que requieren de un cuidado especial, puede conducir a la reedición, bajo otros términos, del asistencialismo.

En virtud de lo anterior, hay que tener cuidado de que la identificación de riesgos y los factores de riesgos pueda conducir a una especie de diáspora social y al traslado de responsabilidades por parte del Estado a la sociedad civil. Existe la tentación en América Latina de insistir tanto en los derechos subjetivos, que estamos olvidando que los derechos de la niñez y de la adolescen-

cia son una articulación entre estos derechos y los derechos sociales. Sen ha sido claro al mostrar que la libertad y la capacidad son dos realidades imposibles de separar.

A cada problema, una solución; esta pareciera ser la receta que ha venido imponiéndose en América Latina a raíz de la implantación del enfoque de derechos y del concepto de protección de riesgos. Como ha señalado Eduardo Bustelo, ello está provocando una enorme dispersión social y limitando la capacidad del Estado para desarrollar una actividad más abarcadora.

El enfoque de riesgo y una mala interpretación del enfoque de derechos, al constituir un instrumento analítico que contribuye a la desagregación de las causas, pueden fortalecer este proceso de dispersión social, desvinculando aún más las agencias gubernamentales, y propiciando un nuevo tipo de sectorialismo; esta vez determinado por los tipos de riesgo a la violación de los derechos.

A la dispersión de lo social, puede agregarse una reedición de la victimización postulada por la Doctrina de la Situación Irregular. Si se vincula el riesgo exclusivamente con los pobres, el paso a la transformación de la protección integral o social a la protección especial no pareciera estar demasiado lejos. Esto plantea la necesidad de hacer un esfuerzo por la vinculación de los riesgos, de modo que los encadenamientos a los que se refiere Sen puedan configurar una visión global del riesgo. De otra manera, la identificación y la selección de los riesgos específicos, sin ningún esfuerzo de vinculación pueden ofrecer un panorama tan diverso de protección social, como inoperante.

BIBLIOGRAFÍA

- Baratta, Alesandro, (1998) Infancia y Democracia, En: García Mendez, Emilio y Belfo, Mary Comp Infancia, *Ley y Democracia en América Latina*, Editorial Temis, Depalma, (Buenos Aires, Argentina).
- Beck, Ulrich (1996) “*Teoría de la modernización reflexiva*” En: Josexto Beiriain (comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Editorial Anthropos (Barcelona, España)
- Beck, Ulrich (1998) *La sociedad del riesgo* (Paidós, Buenos Aires).
- Bobbio, Norberto (1992) *Teoría General del Derecho*, Editorial Temis. S.A.
- Cardona, Omar (2001) La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión, CEDERI (Bogotá, Colombia).
- Cortina, Adela (1999). “Derechos Humanos y discurso político”. En *La condición humana en la sociedad tecnológica*. Tecnos (Madrid).
- García, Méndez (1997) *Derecho de la Infancia-Adolescencia en América Latina: de la Doctrina de la Situación Irregular a la de Protección Integral*, Ibagué, (Colombia).
- Guendel, Ludwig (2002) De la protección vertical a la protección integral: el tránsito hacia una universalidad real. Ponencia presentada a la Reunión Regional de Puntos Focales del Área de Protección, TACRO-UNICEF (Ciudad Panamá).
- Giddens, Anthony (1996) “*Modernidad y autoidentidad* ”En: Josexto Beiriain (comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Editorial Anthropos (Barcelona, España)
- Gordon, David *et al* (2003) The distribution of Child Poverty in the Developing World, Final Draft Report to UNICEF, UNICEF (New York).

- Gustafsson-Wrighth, E y Van der Gaag, (2003) *J Children and Youth at Risk A life-cycle Approach with an illustration from Guatemala*, Banco Mundial (Washington D.C)
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen (2000) *Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual*, Documento de análisis N.º 0006, Banco Mundial (Washington D.C.).
- Krauskopf, Dina (1997) *Las conductas de riesgo en la fase juvenil*, Documento Mimeografiado (San José, Costa Rica).
- Lund, Francie (2001) *Marco para un análisis comparativo de la protección social para los trabajadores en la economía informal*, WIEGO-Universidad de Natal (Sudáfrica).
- Luhmann, Niklas (1996) “*El futuro como Riesgo*” En: Josexto Beiriain (comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Editorial Anthropos (Barcelona, España)
- Pilotti, Francisco (2001) “Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto”, Serie *Políticas Sociales*, CEPAL (Santiago de Chile).
- Rawls, John (1999) *Justicia como equidad*, Tecnos, Madrid
- Sen, Amartya (1996) “*Capacidad y bienestar*”. En: Martha Nussbaum y Amartya Sen (Compiladores). *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, (México).

