

De los supuestos en las políticas públicas de infancia

Silvina Laura Fern ndez¹

Resumen

El artículo pretende dar visibilidad a los supuestos que hoy subyacen en las políticas públicas de infancia desde un enfoque que trasciende la visión dicotómica con que se ha dado tratamiento a la intervención estatal con niños y niñas. Desde esta perspectiva se realiza una crítica a la noción de paradigma anclado en sus versiones sobre la situación irregular y la protección integral ya que se considera de capacidad heurística reducida al dejar por fuera elementos constitutivos para la reflexión de las políticas públicas actuales. A partir de la reconstrucción de una "historia del presente" se intenta problematizar el lugar de la familia como ámbito natural de socialización de la niñez. Este lugar ontologizado presente en la Convención sobre los Derechos del Niño (1990)² nos devuelve a un pasado que es preciso revisar. De esta manera se articula la invención de la familia con los procesos de integración social modernos para concluir con una serie de reflexiones sobre la posibilidad de una política pública de infancia desde un enfoque de Derechos.

Palabras clave: Políticas Públicas- Familia- Derechos del Niño

Abstract

The article is attempt to give visibility to the assumptions that underlie today in public policies for children from an approach that goes beyond the dichotomous vision that treatment is given to state intervention with children. This perspective is a criticism of the notion of paradigm anchored in its versions on the irregular situation and comprehensive protection as it is considered heuristics capacity reduced to leave out constituent elements for reflection of current public policies. For the reconstruction of a "history of the present" it tries to problematize the place of the family as the natural area of socialization of children. This present in the Convention on the rights of the child (1990) naturalize place us back to a past that we need to review. In this manner consists of the invention of the family with modern social integration processes to conclude with a series of reflections on the possibility of a public policy of children from a rights perspective.

Keyword: Public Policies- Family- Children´s Rights

¹ Licenciada en Trabajo Social

Email: fernandezsil@hotmail.com

Instituci n a la que pertenece: Escuela de Trabajo Social, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Cargo académico: Docente de la Escuela de Trabajo Social. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Becaria de Conicet

² El preámbulo de la Convención "Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, y en particular sus niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad".

Introducción

A fines del siglo XX cuando recorr amos los pasillos de los tribunales provinciales como operadores sociales de algún programa sobre derechos del niño la respuesta frecuente de los juzgados de menores al planteo de alguna situación problemática era “no judicializamos la pobreza”, “es competencia de los juzgados de familia”, “solo tomamos abandonos reales”. De oficina en oficina todos participábamos de la sensación de que algo había cambiado y que ese presente se trataba de una transición hasta que nos pus ramos a tono con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y dejáramos sin efecto la vetusta ley de Patronato de Menores(N 10903/1919).

En las instituciones públicas, surgía la necesidad de interrogar las prácticas cotidianas con niños y niñas y se alentaba la creación de propuestas diferentes como los centros de día, los pequeños hogares, las familias sustitutas. De esta manera las intervenciones intentaban ir en contra de la modalidad de internamiento en las instituciones totales clásicas alentando las funciones de protección de las familias. La apuesta era desterrar la dicotomía niños / menores que el Patronato instaló desde la Conformación del Estado Nacional socializando en los circuitos de la minoridad a los niños y niñas provenientes de familias pobres que se consideraban en “peligro o abandono moral y material”. Como lo demuestran los estudios realizados (Beloff M, 2004; García Méndez E, 1994; Torrado S, 2004) la ley de Patronato implicó la legalización de prácticas legitimadas socialmente, llevadas adelante por la Sociedad de Beneficencia que el Presidente Rivadavia fundara en 1823. Prácticas que fueron modificándose a partir de la incorporación de una población inmigrante en el país entre 1880-1930. La cuestión infantil se entrecruz  de esta manera con la cuestión obrera dando por resultado una serie de normativas que postularon por un lado, la protección para los que estaban en “peligro” (chicos/as en las calles, huérfanos,etc)³ y, por otro lado, la defensa nacional contra los “peligrosos”, aquellos que atentaban contra la “integración social”.

Desde el año 2005 se acentúa el proceso de modificación de los circuitos asistenciales y proteccionales tradicionales ya que la ley 26061/05 de Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes desentiende a los juzgados de menores de las decisiones sobre asuntos civiles y reduce su competencia al fuero penal. Es ahora a través de políticas públicas que el Estado debe garantizar los derechos de los niños y niñas. En esta línea, la función es la de fortalecer el rol de la familia en hacer efectivos los derechos establecidos. El sistema integral de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes se basa en una concepción amplia de familia ya que la reglamentación de la ley considera el “medio familiar ampliado” a las personas vinculadas a los niños y niñas a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, como también al “medio familiar comunitario” como aquellas personas de la

³ En la Argentina la participación de los niños en la distribución de los periódicos, suscitó una de las polémicas centrales en la sanción de la Ley Agote. La actividad de los “canillitas” fue considerada un abuso de los adultos hacia sus hijos. Otro hecho trascendental corresponde a la participación de niños y niñas en la huelga de inquilinos, principalmente inmigrantes, de los “Conventillos” que se extendió en todo el país a fines de 1907. Hecho que logra articular una acción colectiva en todo el país, los niños y niñas avanzaban al frente del as filas con escobas en sus manos representando la acción de barrer, correr a los propietarios, por lo que se llamó la huelga de las escobas. Ver (CIAFARDO, E,1992)

comunidad que estrechen lazos significativos y afectivos en la historia personal de un niño o niña (reglamentación ley 26.061). Sin embargo, es preciso dilucidar cuales serian las acciones para fortalecer el rol de la familia.

Las luchas simbólicas en el proceso de modificación de los dispositivos que abordan las problemáticas públicas de niños, niñas y adolescentes han construido sentido desde una lógica dicotómica que ha visibilizado parte de un problema más complejo. Tomando las palabras de Arendt en el lenguaje hay “pensamiento congelado que el pensar debe descongelar cuando quiere averiguar el sentido original” (1984:202). Los alcances de la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes debe ser analizada desde un enfoque que permita vincular el campo de la infancia con procesos más amplios que lo implican y lo conforman. Es por ello que quisiéramos “descongelar”, en primer lugar, la noción de Paradigma para analizar las prácticas sociales con niños y niñas, siguiendo con la noción de fortalecimiento de grupo familiar para, de esta manera, poder pensar una política de infancia que se inscriba en un enfoque de Derechos Humanos.

Paradigma de la Situación Irregular. Paradigma de la Protección Integral

El paradigma es una construcción teórica que permite articular una serie de elementos que puestos en relación pueden ser reconstruidos en un modelo explicativo. Sin entrar en detalles en la discusión de este concepto. (Khun, T 1980, Feyerabend, P, 1981; Morin, E 2006) Un paradigma es básicamente una estructura epistémica de teorías y generalizaciones simbólicas. Es un conjunto de conocimientos que condicionan las formas de entender e interpretar el mundo en determinadas épocas. Establece un modelo de acción para la búsqueda de conocimiento y proporciona un marco filosófico para el estudio organizado del mundo.

La noción de Paradigma tiene la intencionalidad de mostrar en sus versiones “de la situación irregular” y de la “protección integral” los elementos y la relación de esos elementos que los dota de una coherencia interna. Es importante aclarar que originalmente se trató de paradigmas jurídicos, sin embargo han cruzado las barreras disciplinares y ha sido el enfoque hegemónico para analizar las prácticas sociales con la infancia. Así es que al contraponer los dos paradigmas podemos establecer duplas contradictorias, como en un juego de espejos: niños, niñas objetos de tutela vs niños, niñas sujetos de derechos. Intervenciones arbitrarias sin participación de los niños y niñas en las decisiones que los atañen vs. Interés superior y necesidad de escuchar las opiniones de los chicos en las situaciones en las que se encuentran involucrados.

Este enfoque ha sido de gran utilidad política y pedagógica dando visibilidad a las diferencias al contraponer ambos paradigmas. Sin embargo si queremos comprender el presente es necesario adoptar una posición de interrogación que nos permita reconstruir la comunicación entre los enunciados, la red de alianzas, las diferencias potenciales que caracterizan formas de poder y componen la condiciones de posibilidad de los sujetos individuales y colectivos del presente.

Dicho de otra forma, la noción de Paradigma corre el riesgo de interpretar la historia de la siguiente manera: Ideas de moralidad prejuiciosa de principios de siglo XX, creación de los juzgados de menores, leyes de patronato de menores, afianzamiento de las instituciones de encierro. Luego el proceso evoluciona hacia una etapa de cuestionamiento y posterior superación de esta visión para pasar a una nueva, de reconocimiento de los derechos de la infancia, leyes de protección integral de derechos, políticas y programas alternativos de seguimiento familiar.

Volviendo a Arendt (1968:20) "el pensamiento mismo nace de los acontecimientos de la experiencia viva y debe mantenerse vinculado a ellos como los únicos indicadores para poder orientarse". Si contrastamos los paradigmas con las prácticas sociales con niños, niñas y adolescentes en la historia nos encontramos que la problemática de la situación de calle actual de los chicos y chicas no difiere demasiado de la situación de calle de los canillitas de principios de siglo XX. Ambas son realidades urbanas que requirieron y requieren de una respuesta desde el Estado. Los programas de acogimiento familiar⁴ pueden relevarse ya a fines del siglo XIX con los expósitos que eran colocados en las casas de amas externas. Como también la innovación de las ludotecas, pueden rastrearse en las experiencias de las Bibliotecas y Recreo infantiles en 1913, propuestas de las feministas socialistas Fenia Chertkoff y María C. Spada verdaderos ensayos de Centros de día para los que se encontraban en la calle. En sus principios liminares la Biblioteca establecía en el estatuto la necesidad de "sustraer a los niños de la calle de los barrios populosos de la Capital y sus peligros físicos y morales, ofreciéndoles en cambio, bajo la dirección de una persona competente, una ocupación inteligentemente escogida, por medio de libros, láminas, juguetes, juegos racionales y ejercicios físicos, canto, paseos de estudio y labores manuales." (Tripaldi N, 2002: 86)

Entonces podemos ver cómo no basta con relevar las llamadas "buenas prácticas" con niños, niñas y adolescentes de la protección integral y las "malas prácticas" de la situación irregular. Volvemos al principio, la cuestión es más compleja de lo que parece. Tal como se pregunta Arendt  Qu  es la política? (Arendt 1995) podemos preguntarnos  qu  es un niño o niña?,  Qu  es una intervención?  Qu  es social? Ya que esas preguntas fundantes debemos retomar cuando no hay ni son válidas las respuestas formuladas por la tradición convirtiendo la dificultad en inofensiva.

Con toda la intención de que la dificultad presente sea pura potencia creadora, y de ninguna manera inofensiva, es preciso dilucidar la lógica en que se inscriben y el proceso social al que adscriben las prácticas enunciadas. Y es por ello que en esa historia del presente es necesario problematizar la noción misma de familia y la intervención del Estado en el fortalecimiento familiar. Se hace necesario comprender qué es lo que un niño, niña necesita y cuáles son las funciones atribuidas a las familias que se han instituido como inherentes a ellas mismas. Es importante destacar cómo las problematizaciones en el

⁴ Los programas de acogimiento familiar comenzaron a implementarse en el país a partir de una modificación de la reglamentación de los Pequeños Hogares en el año 1998. En Consejo Nacional del Menor y la Familia establece los programas de Familias Cuidadoras, a la que se le suman las Familias Solidarias. Ambas familias tienen como función suplir los cuidados que las familias de origen de los niños y niñas se evalúan no pueden satisfacer. Ver (Luna M, 2001)

campo de la infancia han cuestionado fuertemente las instituciones de internamiento pero sin poder problematizar con el mismo énfasis las modalidades y desplazamientos que ha sufrido la institución familiar.

La familia y la regulación de los lazos

La familia es una organización social en la cual sus miembros comparten un espacio social definido como relaciones de parentescos (filiales, fraternales, conyugales). En ese espacio se dan relaciones de producción, reproducción y distribución para la subsistencia cotidiana y la satisfacción de diferentes necesidades biológicas y sociales. Posee una estructura de distribución de poder, de componentes ideológicos y afectivos. En ella se regulan la sexualidad, los patrones matrimoniales y las normas de transmisión intergeneracional de capital social y económico (Arriagada, Jelin ,2007). Sin embargo las variaciones en las modalidades, las alteraciones con que se dan estas características no tienen una dinámica propia sino que son impulsados y generados por cambios exógenos a la familia. En este sentido el conjunto de procedimientos de transformación familiar también son aquellos que instauran las formas de integración social moderna (Donzelot, 1977). Siguiendo las producciones de la teoría social francesa podemos reconstruir el movimiento por el cual se desplaza la familia relacional hacia la familia nuclear biológica. Es así que podemos precisar como se producen una serie de intervenciones externas que dan como resultado una topografía de verdad familiar.

Tomando como referencia los trabajos de Foucault (1975) y los de Donzelot (1977) donde analizan la conformación de la familia celular o nuclear francesa a fines del siglo XVIII y durante el siglo XIX, podemos comprobar cómo se pasó de una familia relacional a una familia nuclear biológica a partir de ciertas prácticas y discursos sobre la urgencia en la preservación de los niños. Pensemos en la alta mortalidad infantil y la necesidad del crecimiento poblacional en función de la producción industrial y la ocupación colonial. Esto generó lo que se llamó "la caza de la masturbación", ya que esta práctica era considerada por los discursos médicos de la época la causante de taras biológicas y anomalías mentales de los niños y niñas. Por esta razón se convocó a los padres, especialmente a las madres, quienes iban a cumplir un protagonismo inédito hasta el momento, en la vigilancia de los cuerpos de los infantes. Así, se apeló a evitar el cuidado por terceros sean domésticos, nodrizas, etc. La supervivencia del niño comienza a ser objeto de interés político y económico razón por la cual se convoca a la vigilancia familiar de los hijos por los padres. Estos últimos tienen que ocuparse, amparar a sus hijos, esto es impedir que mueran y al mismo tiempo encauzarlos.

Si damos un pantallazo en la historia de nuestro país en esa misma época, los trabajos sobre la familia en el Río de la Plata (Moreno J L, 2004; Comercia E, 1999) muestran que el mundo colonial estaba muy lejos de constituir una unidad simple. Convivían resabios de las sociedades americanas pre-coloniales cuyos modelos de organización familiar se distanciaban de la monogamia y el tipo de familia europea. El ayllu andino constituía formas ampliadas de parentesco devenidas en comunidades de trabajo.

En contraposición a esta heterogeneidad familiar España impuso el modelo de matrimonio cristiano y esa influencia ha ido colonizando los diferentes estamentos de la sociedad durante todo el siglo XIX. “[El matrimonio] formó parte de la política evangelizadora emprendida por los españoles, política que pretendió borrar toda huella de sistemas poligámicos (poliginia o poliandria), y aun monogámicos que no estuvieron regidos por los preceptos religiosos” (Moreno JL, 2004:35). Este proceso se dio con prácticas variadas, por ejemplo, con la introducción de la noción de pecado y la práctica de la confesión que los habitantes no conocían. Producto de las migraciones frecuentes de los varones, la confesión posibilitaba lo que se llamó el “informe de soltura”, requisito para contraer matrimonio, ya que existía la sospecha de que los varones que se casaban en el lugar de destino ya lo habían hecho (con otra mujer) en el lugar de origen. Así las instituciones que surgen en este período son las que van a amparar, corregir, ocultar los conflictos propios de la convivencia y la constitución de la familia nuclear cristiana. Asimismo son arreglos operativos que ocultan el conflicto social de una sociedad heterogénea y con riesgos de sobrevivencia por dificultades en el acceso a alimentos y enfermedades endémicas. Las Casas de Expósitos y Las Casas de Ejercicios Espirituales en las que se alojaban mujeres “sin fortuna” y aquellas cuyos maridos o padres podían internar por “desobediencia, insubordinación, ausencia de conducta arreglada, es decir el no debido respeto a la figura masculina”. También los jueces podían pedir la internación de las mujeres que solicitaban el divorcio, durante el trascurso de las actuaciones judiciales. Las prácticas asistenciales de estas instituciones se desarrollaron con una complejidad significativa durante el siglo XIX por la Sociedad de Beneficencia para luego depender de organismos públicos estatales a partir de 1880 con la Conformación del Estado Nacional. Al establecerse las bases de un orden moderno en la Argentina es pertinente ubicar cómo estos dispositivos asistenciales se tejieron junto a otros elementos en una red de complejos procesos que galvanizan con discursos y prácticas la discriminación por género acompañada de la cuestión social de las sociedades urbanas incipientes.

La mirada sobre los cambios de la institución familiar no puede desentenderse del desplazamiento que implica el análisis de las instituciones de asistencia que como satélites fueron conformándose en torno de ella. Esas instituciones han conformado en las sociedades modernas “lo social” como forma específica en la intersección entre la igualdad de derechos en el orden jurídico y la desigualdad material de esos derechos. Lo social según Donzelot (1994) es un género híbrido que permite fusionar esos dos géneros el civil y el político en una “ficción eficaz”. Es en este entrecruzamiento que adquieren inteligibilidad los sentidos de los enunciados que ponen a prueba las metáforas colectivas: la protección social, exclusión social, discriminación social, integración social. La intervención del Estado se orienta a modificar la modalidad del lazo social, regular el lazo social constituyendo un verdadero arte de gobernar.

Como soporte de la invención de lo social, el advenimiento de los Regímenes de Bienestar implicó una redefinición del papel del Estado en consonancia con la emergencia de la sociedad salarial gestada por el propio desarrollo industrial, con la organización político-sindical de los trabajadores y el correlativo incremento de su poder de negociación. Si bien son heterogéneas las conceptualizaciones sobre los

Estados Sociales o Regímenes de Bienestar podemos decir que como fenómeno moderno el proceso social de urbanización, industrialización, crecimiento demográfico, constitución de los mercados y la estructuración de clases convergen y se implican mutuamente con la nueva institucionalidad del Estado. Este movimiento adquiere una complejidad singular en cada uno de los países y regiones. Sin embargo, durante tres décadas se pudo articular crecimiento económico y acumulación, con logros sociales para los trabajadores y con expectativas de una mayor equidad social en el futuro. El salario dej  de ser la retribución mínima calculada para asegurar la reproducción cotidiana del trabajador y su familia. Pas  a incluir también, crecientemente partes sustanciales del salario indirecto: previsión contra los accidentes, la enfermedad, la vejez, la muerte, derecho a educarse, a consumir, a gozar del ocio. De esta manera el bienestar puede concebirse como una capacidad más que un estado, que se logra a través del manejo de distintos riesgos (Martínez Franzoni, J 2008). La capacidad del bienestar fue resultado de un arreglo institucional para la previsión social, a través de la desmercantilización de los servicios sociales y bienes convirtiéndolos en derechos reconocidos, de esta manera se produjo un proceso de desfamiliarización que implicó la reducción de la dependencia de los individuos a sus familias (Esp ng Andersen, 2000). Las expectativas de ascenso social se vieron viabilizadas a través del empleo y la seguridad social que en él se contemplaba.

En la Argentina ese Estado social se caracterizó por conjugar un alto nivel de empleo con un modelo familiar de división sexual del trabajo bien definido. Por un lado el varón como único proveedor incluido en el mercado de trabajo y la mujer en el ámbito doméstico encargada del trabajo reproductivo. Los roles establecidos en las unidades domésticas fueron el resultado de múltiples prácticas y valorizaciones del lugar de los varones y las mujeres en la vida social. Desde 1930, "el punto de vista 'medico y legal' bregaba para que el Estado, a través de sus instituciones como la escuela, enseñara a la mujer los efectos negativos que el trabajo asalariado provocaba en su descendencia. Partos prematuros, abortos naturales, niños deformes, alta mortalidad infantil, y ello conducía a la degeneración de la raza (Moreno J L, 2004:245). Vemos surgir los servicios materno-infantiles en las instituciones hospitalarias y educativas como modo de supervisión y educación maternal de la mujer. En 1941, el Primer Congreso de Población organizado por el Museo Social Argentino llega a proponer en un proyecto de ley que los hombres sean elegidos preferentemente en los puestos de trabajo tanto público como privado, a fin de que las mujeres "no se estimulen en el obrerismo ni la empleoman a" solo reservando puestos de trabajo a las mujeres que fueran sostén de familia, o carezcan de capacidad de concebir y "hayan dejado de representar un valor genético para la Nación" (Moreno J L, 2004:247).

Como contrapartida los movimientos sociales de los años 60/70 desarticularon el discurso de la familia nuclear, poniendo de manifiesto la moral burguesa, la necesidad de democratizar los lazos afectivos proclamando el amor libre. También la crítica se focalizó en dar visibilidad a las diferencias de género y a las instituciones totales. La prisión, el manicomio, el hogar, la escuela materializaban la dominación del Estado, normalizando, disciplinando las diferencias. Las críticas al Estado Benefactor ponían de manifiesto que los llamados disfuncionales estaban dentro de esas instituciones que en nombre de la integración social

eran destinados a la reclusión. Esta crítica sistemática al Estado controlador, se sumó a una que comenzaba a cuestionar la intervención del Estado en la regulación del mercado, su burocratización e incapacidades para sostener un gasto público cada vez más abultado (Foucault M, 2007; Donzelot J, 1994). Estas críticas acompañaron el proceso de cambios en la forma de regulación social existente hasta ese momento. La implementación de las políticas neoliberales en América Latina estuvo acompañada por la interrupción en varios países del Estado de Derecho y la violación sistemática a los Derechos Humanos. Sin embargo la recomposición de los regímenes democráticos no interrumpió el proceso de disminución de ciudadanía social, por el contrario, fue de la mano del reconocimiento de los derechos específicos (la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los derechos del niño, etc). La reducción del gasto y la privatización de amplios sectores públicos acentuaron un proceso de mercantilización de bienes y servicios como los de educación, salud, etc. Las nuevas pautas productivas generaron un mercado heterogéneo de mano de obra afianzando las prestaciones de servicios en detrimento de la industria que como consecuencia aumentaron la desocupación y la pobreza.

La política social neoliberal apuntó a asistir los efectos de la pobreza, pobreza producto de la renuncia del objetivo de pleno empleo. Desde esta perspectiva no podemos decir que la intervención gubernamental fue menos densa, menos frecuente, menos activa que en otro modelo, la importancia es ver cual fue el punto de aplicación de esas intervenciones gubernamentales. Así los objetivos estuvieron orientados a la focalización de grupos clasificados por su "vulnerabilidad" para su posterior asistencia no ya para modificar los patrones distributivos del acceso a bienes, ni compensar los riesgos de la vida como la enfermedad, la muerte, la vejez, etc. sino para sostener una población flotante en el umbral de la supervivencia biológica. "El proceso de individualización de la política social e individualización por la política social fue condición de posibilidad del modelo competitivo del mercado" (Foucault M, 2007:177). Este discurso se asienta en una valorización de la sociedad civil que permitirá articular los principios de reconocimiento de derechos con las leyes de la economía del mercado. La sociedad civil se convierte así en el escenario que posibilita la convivencia de prácticas gubernamentales junto a variadas prácticas sociales humanitarias del llamado "tercer sector" cuyas características son la no transgresión de las leyes de la economía ni los principios del derecho. En esta línea la familia se convierte en el blanco privilegiado de las acciones sociales y gubernamentales de nuevos enfoques de políticas sociales integrales y de los programas de superación de la pobreza. No obstante son frecuentes las perspectivas ideológicas esencialistas, que ven en la familia una institución inmutable sin analizar las variaciones de las estructuras familiares.

Así los cambios culturales, demográficos, pautas de regulación del mercado de trabajo y la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo tienen efectos desiguales y variados en las formas familiares. En la región latinoamericana se presenta hoy una diversidad de situaciones respecto a los tipos de hogares y familias. Entre 1990 y 2005 se constata una reducción del modelo nuclear biparental con hijos

(de 46.3 % a 61.4 %). A su vez se observa la disminución del modelo tradicional patriarcal y el aumento de familias biparentales con hijos, en donde ambos padres desarrollan actividades remuneradas (de 27% a 33%). Asimismo crece la proporción de familias nucleares monoparentales en las cuales el 86.8% es de jefatura femenina y un 13.2% de jefatura masculina. Estos cambios se relacionan con el incremento de la soltería, las separaciones y divorcios como también a las migraciones y esperanza de vida. Sin embargo, es central analizar el incremento a partir de la creciente participación económica de las mujeres que les permite independencia económica y autonomía. Otro cambio significativo es el aumento de hogares no familiares (de 11.5% a 14.8%) y de los hogares unipersonales (de 6.7% a 9.7%) en donde queda reflejado el proceso de individualización propios del devenir moderno (Arriagada, 2007).

Es en este contexto variado que es preciso analizar la apelación en las políticas públicas a fortalecer el rol de las familias, acompañar las funciones parentales, mediar en los conflictos familiares que de esa manera refuerza el imperativo de las funciones protectoras de las familias hacia sus integrantes que pareciera no contemplar las diferencias ya que no precisa los recursos a los que hacen referencia, las modalidades que adquiere ni el alcance de las acciones planteadas. De esta manera se plantean a contramano del proceso de heterogeneidad creciente de las familias junto a la mayor individualización de los miembros, tanto en derechos reconocidos diferenciados (derechos de los niños, ancianos, personas con discapacidades, mujeres) como en intereses disímiles y en muchos casos contradictorios (Arriagada, 2007). Al mismo tiempo no pondera la desigual distribución y ejercicio del poder intrafamiliar, como tampoco deja al descubierto las serias dificultades a las que están expuestas las familias afectadas por la pobreza.

Hacia una política integral de infancia

Los derechos de los niños y niñas han contribuido a la modificación de la visión tradicional de la infancia. Al ser los niños y niñas titulares de derechos la centralidad de las acciones públicas no debe estar puesta en ellos como futuros ciudadanos sino como ciudadanos actuales con necesidades de protección y cuidados especiales por su condición de no adultos. La protección y los cuidados son imprescindibles en esta etapa de la vida en que todo ser humano se constituye en sujeto hablante (Agamben, 2007) Es en la relación con los otros significativos que los infantes entran al mundo de la cultura desarrollando sus capacidades psíquicas, mentales, emocionales y de aprendizaje (Minujín, 2006).

Si bien es importante destacar los cambios culturales es necesario centrar el análisis de los derechos de los niños y niñas en las políticas públicas que deben garantizar los compromisos que el país asumió a la hora de firmar la Convención sobre los Derechos del niño. Es desde el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas que podemos trascender la apelación retórica de los derechos y acercarnos a una visión operativa de los mismos. Desde este enfoque los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento (Abramovich, 2006).

La ley de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes (N 26061/05) es el marco que configura la relación deseada entre niños, niñas y adultos en la actualidad. En ella se sancionan formas legítimas y se negocian los sentidos atribuidos a las funciones institucionales. En la misma, por un lado se considera a la familia como responsable prioritaria de asegurar el disfrute pleno y efectivo ejercicio de los derechos, por otro el Estado debe asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para fortalecer el rol la familia y de este modo pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad. Sin embargo el Estado no puede sostener una política subsidiaria hacia las familias esto es intervenir solo en las situaciones en las que ésta no puede o falla sino que debe garantizar los derechos de los niños y niñas con políticas que garanticen la igualdad de oportunidades, de trato y trayectoria de los mismos. Los derechos de los niños y niñas trascienden la mirada privatizadora de los problemas sociales de la infancia devolviéndoles su estatuto de cuestión pública y por ese motivo objeto de intervención del Estado. En cuestión de derechos sociales el Estado se compromete en distintos niveles. Las obligaciones de respeto en las que no debe vulnerar a través de su acción el ejercicio del derecho, ejemplo de ello es privar ilegítimamente de la libertad a niños y niñas; las obligaciones de protección en las que debe evitar que terceros vulneren a través de su acción el ejercicio del derecho, ejemplo de ello son las situaciones de violencia intrafamiliar; y por último obligaciones de garantía o satisfacción a través del cual el Estado debe asegurar el ejercicio del derecho, con mecanismos de acceso a servicios básicos de salud, educación, etc como también a la redistribución de riqueza y asegurar un ingreso mínimo capaz de cubrir necesidades básicas (Abramovich, V; Curtis C, 2006).

Desde este enfoque proponemos diferenciar tres dimensiones de las acciones estatales con niños y niñas que contribuyen a repensar los contenidos de las políticas públicas en la concreción de los derechos de la infancia. La centralidad del derecho de todos los niños y niñas al cuidado como condición de posibilidad de acceder a otros derechos básicos como la educación y la salud. La orientación de las intervenciones para contribuir a aumentar la democracia y la igualdad intrafamiliar. Y por último la necesidad de evitar la violencia y el sufrimiento que las complejas relaciones familiares pueden ocasionar dando visibilidad y efectivo abordaje a las situaciones de maltrato y abuso sexual infantil.

Es frecuente la apelación de los derechos de los niños y niñas en términos de derechos a vivir en familia, de esta manera retorna sobre nuestro imaginario lo doméstico como el lugar de soporte básico de las relaciones afectivas, de protección y refugio, depositaria de la identidad individual. Sin embargo estas relaciones no son naturales sino consecuencia de acciones cotidianas que requieren de capacidades materiales y simbólicas, esto es tiempo, dinero e intercambios intersubjetivos de gestos, ideas, creencias, valores, etc. En este marco la conceptualización del cuidado comprende elementos materiales e inmateriales que suponen vínculos emotivos y sentimentales que trascienden la obligación jurídica (Aguirre, 2007).

Los cambios contemporáneos cada vez más nos muestran las dificultades y desigualdades de las familias para poder dar respuestas a las exigencias que implica la vida doméstica. Los cambios

estructurales en la organización del mercado laboral y la desigual división sexual del trabajo doméstico sumado a los cambios culturales en las relaciones de género y generaciones reclaman la intervención de los ámbitos públicos para poder conciliar el mundo familiar y el mundo laboral sin que como consecuencia se produzcan discriminaciones ni desigualdades. Es en este escenario que se evalúa el derecho al cuidado central para poder pensar intervenciones públicas que se orienten en variadas direcciones. Por un lado requiere de modificaciones en las leyes de protección laboral, repensar las licencias por maternidad y paternidad, la necesidad de cuidados especiales de niños y niñas muy pequeños en relación al tiempo y recursos necesarios para ello, a su vez requiere de pensar coberturas para aquellos sectores cuentapropistas o quienes se desempeñan en el mercado informal. Por otro lado, es necesario materializar opciones públicas de cuidado (guarderías, jardines infantiles con horarios flexibles, etc.) que acompañen las diferentes necesidades de los niños y niñas. Estas ofertas podrían estar insertas en las tradicionales estructuras de políticas públicas (educación, salud) como soportes para poder hacer efectivos esos derechos. A modo de ejemplos podemos decir como son frecuentes las dificultades para articular las jornadas laborales con el tiempo de las actividades de cuidado y acompañamiento escolar (horarios de entrada y salida de los diferentes ciclos educativos, tiempo de acompañamiento en las tareas escolares, actividades en contraturno, etc) Los desfases horarios dificultan tanto las funciones parentales como el desempeño laboral de los y las trabajadoras y en especial a las personas que se encuentran desocupadas, que al no poder pagar para el cuidado se encuentran impedidas de buscar trabajo. Es también complejo para los adultos resolver las tensiones que se generan cuando la salud de los niños y niñas requiere de internaciones prolongadas especialmente en las familias que obtienen su subsistencia en trabajos precarizados y no cuentan con seguridad social. La ingeniería que les requiere, especialmente a las mujeres quienes habitualmente se encargan del cuidado, resolver las tareas de cuidado de los hermanos y hermanas con el acompañamiento de los niños y niñas en la internación profundiza el sufrimiento de todos los niños de las familias, especialmente en las familias monoparentales. Estas son un ejemplo de las variadas y complejas dificultades que deben ser objeto de discusiones y replanteos en los diferentes ámbitos públicos para poder contribuir con arreglos institucionales que viabilicen modalidades que inauguren o refuercen procesos de desfamiliarización para hacer efectivos los derechos de niños y niñas, esto es el compromiso y la responsabilidad del mundo adulto, a través de sus instituciones en una nueva relación con la infancia. Es importante destacar que son las instituciones de educación y salud las que habitualmente detectan situaciones de maltrato y abuso sexual infantil y por medio de las cuales se abordan esas problemáticas. Socializar el cuidado es una estrategia de visibilidad de esas problemáticas y a la vez de igualación de oportunidades para aquellos niños y niñas que por diferentes motivos sus padres o familiares carecen de los recursos simbólicos y materiales que este requiere.

Otra dimensión del análisis es la que implican las relaciones de género que estructuralmente han conformado las relaciones de poder intrafamiliar. En esta compleja red se dan las relaciones de los niños y niñas entre si y de ellos con los adultos. Democratizar los lazos intrafamiliares no solo requiere de comenzar

a discutir las tensiones entre derechos, intereses contradictorios, roles atribuidos y asumidos de los miembros sino es construir sentido en el radical rechazo hacia el maltrato y la violencia sexual. En este sentido las políticas de restitución de derechos vulnerados deben orientarse a facilitar y no a limitar las opciones individuales de los que se encuentran afectados por estas situaciones. Es por ello que las instancias públicas deben concertar mecanismos y procedimientos de actuación que impidan las intervenciones discrecionales y moralizantes para preservar modalidades respetuosas de los derechos humanos. En este sentido consideramos necesario aunar los esfuerzos de los dispositivos que abordan los problemas de violencia familiar que habitualmente se encuentran fragmentados en áreas o direcciones de mujeres con otros dispositivos que abordan los problemas de violencia hacia los niños y niñas respectivamente. La perspectiva de género debe transversalizar las diferentes instancias públicas para la construcción de estrategias que representen un cambio cualitativo en el abordaje de estas problemáticas sociales y que tengan verdadero impacto en las familias actuales.

La discusión sobre las políticas públicas de infancia se vincula a los puntos problemáticos de las políticas sociales en la actualidad. La necesidad de propuestas que trasciendan la focalización de prestaciones a los llamados grupos vulnerables reclama la atención hacia modalidades que contemplen prestaciones universales. La conformación del sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes en la Argentina (ley 26.061) requiere un esfuerzo por articular instancias públicas en la elaboración de propuestas que puedan desarrollarse en diferentes instancias ministeriales y áreas de gobierno. Una de las recomendaciones del Comité de Seguimiento sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño al informe presentado por el país en el 2002 apelaba a tener un criterio amplio en la aplicación de la Convención. En esta línea queda claro que la discusión sobre los derechos de los niños y niñas debe ser eje de la discusión sobre un proyecto de desarrollo de país. Este año de conmemoración del bicentenario sería un muy buen momento para repensarnos a futuro, lo que necesariamente requiere de tomar en serio los compromisos con los chicos y chicas de nuestro país.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, V (2006) *Una aproximación al enfoque de derechos* en las estrategias y políticas de desarrollo. En Revista de la CEPAL N  88.
- ABRAMOVICH, V; COURTIS, C (2006) *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires. Editores del Puerto.
- AGAMBEN, G (2007) *Infancia e historia*. Buenos Aires. Adriana Hidalgo editora.

- AGUIRRE, R (2007) *Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas*. En ARRIAGADA, I. *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Social.
- ARENDT, H (1977) *The Life of the Mind*, Harcourt, Brace Jovanovich, Nueva York 1977 [trad. cast, en Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1984, pág. 202].
- ARENDT, H (1995) *Was ist Politik?* Aus dem Nachla R. Piper GMBH & Co KG, Munich.
- ARENDT, H. (1968), *Between Past and Future*, Penguin Books, 1968, [trad. cast. Península, Barcelona 1996].
- ARRAIGADA, I (2007) Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina en ARRAIGADA, I *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Cepal.
- BELOFF, M (2004) *Un modelo para armar y otro para desarmar! Protección integral de derechos del niño vs derechos en la situación irregular*. En *Los derechos del niño en el sistema interamericano*. Buenos Aires. Editores del Puerto. Pág. 6-8
- CIAFARDO, E (1992) *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1890-1910)*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.
- CICERCHIA, R (1999). *Historia de la vida privada en la Argentina*. Buenos Aires, Troquel.
- COSTA M, GAGLIANO R (2000). *Las infancias de la minoridad*. En CARDARELLI, G; DUSCHATZKY, S, *Tutelados y Asistidos*. Paidós. Buenos Aires.
- DONZELOT, J. (1994). *L'invention du social. Essai sur la declin des passions politiques*. Editions du Seuil. Vers. Esp. *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires. Nueva Visión, 2007.
- DRAIBE, S; RIESCO, M (2006) *El estado de bienestar desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Serie Estudios y Perspectivas N 55 Unidad de Desarrollo Social. CEPAL, Mexico.
- ESPING ANDERSEN, G (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, editorial Ariel.
- FEYERABEND, P(1981) *Contra el método*, Ariel, Barcelona,.
- FOUCAULT, M (1984) *Histoire de la sexualité. 2. L'usage des plaisirs* Paris. Gallimard. Ver. Esp. *Historia de la Sexualidad. T 2 El uso de los placeres*. México, Buenos Aires. Siglo XXI, 1986

- FOUCAULT, M (2007). *Nacimiento de la biopolítica Curso En El College De France 1978-1979*. Fondo De Cultura Economica USA.
- FOUCAULT, MICHEL. (2006). *Los anormales Curso en el College de France 1974-1975*. Fondo De Cultura Economica USA.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (1994). *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Forum Pacis. Santa f  de Bogotá
- JELIN, E (2007) Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. En ARRAIGADA, I Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros. CEPAL.
- JEL N, E (2007) *Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales*. En ARRIAGADA, I. *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Social.
- KUHN, T (1980) *Los paradigmas científicos* en : BARNES, B. et al.: *Estudios sociales de la Ciencia*, Alianza Editorial, Madrid, 1980
- Ley 26061 de Protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes. Boletín oficial. Reglamentación de la ley 26061 Boletín oficia 25 de Octubre de 2005.
- LUNA, M (2001) *Acogimiento Familiar. Respuesta social y de Estado en el cuidado de la infancia*. Lumen Humanitas. Buenos Aires.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. (2008) *Domesticar la incertidumbre en América Latina mercado laboral, política social y familias*. San José, C.R., Edit. UCR.
- MINUJIN Z., A., DELAMONICA, E., & DAVIDZIUK, A. (2006). *Pobreza infantil: conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas*. San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- MORENO, J (2004). *Historia de la familia en el Río de la Plata*. Buenos Aires. Ed. Sudamericana.
- MORIN, E. (2006). *El Método 3: el conocimiento del conocimiento*. Colección Teorema, serie mayor. Madrid, Catedra Ediciones.
- TORRADO, S (2004). *Historia de la familia en la Argentina*. Buenos Aires. Ediciones de la Flor.
- TRIPALDI, N (2002) *Las mujeres de la política, los niños de la calle y las bibliotecas: apostillas bibliotecol gicas sobre el tema de la asociación de bibliotecas y recreos infantiles*. Revista *NFORMACIÓN, CULTURA Y SOCIEDAD*. No. 7  Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas (INIBI), ISSN: 1514-8327