

POLÍTICAS DE INFANCIA

ELEMENTOS PARA UN ANÁLISIS TEÓRICO

René Unda L.¹

Universidad Politécnica Salesiana - Quito

151



1. Estado, sociedad y politicidad: la desigual distribución del poder

Examinar las políticas de infancia sin que previamente se analice el Estado, su configuración y procesos históricos así como sus interrelaciones con la sociedad, conduce inevitablemente a circunscribir dicho análisis en un muy limitado marco en el que, a lo sumo, se podrán describir los aspectos de orden técnico instrumental y los efectos que las políticas han tenido en su implementación.

Esta línea de análisis cerradamente descriptiva, no obstante su innegable utilidad instrumental, impide elaborar explicaciones que, efectivamente, den cuenta de la complejidad del proceso de elaboración y gestión de la política pública en general y, específicamente, de las políticas de infancia. Y, con ello, dificulta la comprensión de las (in)estabilidades e (in)eficacias de las acciones que se desprenden de las políticas públicas y de las políticas sociales.

Por lo tanto, creer o asumir que las políticas públicas y las políticas sociales son construcciones estrictamente técnicas adscritas al paradigma racional-



legal de la división del poder es simplificar *in extremis* la realidad.² Mucho más en sociedades en las que el Estado se configuró sobre la base de intereses particulares -de orden patrimonialista y familiarista, principalmente- que no fueron mínima o suficientemente confrontados y procesados ante otros intereses y expectativas (diferenciados).

Asimismo, pensar la política pública y la política social desde una perspectiva voluntarista, que invoca únicamente a la “voluntad política” de instancias estatales y de la sociedad civil y a los procedimientos de exigibilidad democrática es incurrir en un error de apreciación conceptual que, además, denota cierta ingenuidad en la acción política; las políticas públicas y las políticas sociales constituyen una de las dimensiones centrales de la relación entre Estado y sociedad y de las relaciones que al interior de cada uno de estos espacios se produzca. Por lo tanto, será imprescindible un adecuado análisis de esas múltiples, cambiantes y complejas relaciones fundadas en acumulados diferenciados de poder y que, a la vez, se reconfiguran de acuerdo al juego del poder que se establezca en la dinámica social.

Tenemos, entonces, que, ni aquella perspectiva de cuño racional-legal en la que la producción de politicidad preserva equilibrios funcionales del sistema político y de la misma sociedad ni la que afina sus expectativas únicamente en las esferas decisionales de la política, consideran la enorme complejidad que supone el proceso de producción de la política pública, más aún, en contextos en los que la relación Estado-sociedad se ha caracterizado por desconocimientos y negaciones mutuas, donde una entidad no se reconoce en la otra.³

Con esta puntualización, tomamos cierta distancia de los enfoques formalistas de la ciencia política y de las restringidas orientaciones voluntaristas presentes,

sobre todo, en las prácticas y discursos impulsadas desde el llamado “tercer sector” y desde la institucionalidad que funciona bajo preceptos de corte asistencialista tanto en el diseño como en la implementación de políticas.

Cabe indicar, sin embargo, que uno u otro enfoque de política -como *policy*- puede tener sus eficacias relativas, dependiendo del contexto y del particular momento histórico de una sociedad. El modelo formal-institucionalista responde, y eficazmente, a una específica composición del tejido social que confía en su sistema de representación, en su sistema de gobierno y en su administración pública; en su sistema político, en general y en el que, además, la confianza en las instituciones sociales va más allá de expresiones comportamentales, formando parte constitutiva de su cultura profunda.⁴

Cuando el Estado ha sido configurado en el marco de un conflicto democrático,⁵ es decir, cuando circulan y se discuten los diversos y hasta contrapuestos intereses y demandas sociales, la producción de politicidad muestra resultados en los que priman los intereses generales sobre el vasto espectro de los intereses particulares, aun cuando éstos no se diluyan por completo y permanezcan en estados de latencia a la espera de un reacomodo de fuerzas.

Este marco de conflictividad democrática no constituye precisamente uno de los rasgos característicos y relevantes de los procesos de construcción del Estado republicano en las sociedades latinoamericanas y, en general, en las sociedades expoliadas y empobrecidas del mundo. La configuración de los estados modernos en este tipo de sociedades ha estado sujeta a un tipo particular de racionalidad económica expoliadora y políticamente autoritaria construida sobre la base de exclusión y negación de la mayor parte de la población agrupada en diversos segmentos societales y núcleos étnicos.





Con otras palabras, el Estado no representa la condensación de los intereses y conflictos de todas las (distintas) agregaciones societales y, en tal medida, nace como una entidad extraña a la mayor parte de la población. No se constituye, simultáneamente, con y a partir de una experiencia colectiva de nación sino sobre la base de un particular proceso de apropiación de lo público basado en prácticas patrimonialistas y patristicas ancladas en el imaginario familiarista de cuño monárquico-aristocrático.

Esto significa, en el campo de la práctica política, que la edificación de un estado excluyente, aunque suene contradictorio, supone prácticas autoritarias como condición de legitimidad. De hecho, tal tipo de arquitectura estatal no es otra cosa que la representación política de un determinado tipo de sociedad, también excluyente y autoritario.

Uno de los resultados más visibles y persistentes del proceso de génesis del Estado republicano en América Latina y en el Ecuador ha sido un muy marcado desbalance en la correlación de fuerzas en el plano social, económico y político. Aunque estas relaciones ameriten un específico análisis, es innegable que la desproporción en la distribución del poder entre los diversos sectores societales ha bloqueado, cuando no impedido, imaginar el Estado como el espacio natural del conflicto político democrático de la sociedad y, por lo tanto, como el ámbito de procesamiento de las demandas y expectativas de los diversos grupos de la sociedad.

Es en este contexto general que se propone un análisis introductorio sobre algunos de los elementos conceptuales y ámbitos más directamente relacionados con el campo de las políticas de infancia.

2. Mundialización y transformaciones del Estado

Aunque la intención central de este trabajo no es desarrollar un análisis socio-histórico de las transformaciones del Estado y su relación con la sociedad, debe decirse que su evolución se inscribe en el marco de las profundas transformaciones que, a nivel planetario, experimenta la sociedad del capital. Así, no es sino hasta el período de postguerra, que la mayor parte de los estados latinoamericanos es inducida, por una serie de determinaciones y condicionantes geopolíticos, hacia la adopción gradual pero forzada de los llamados modelos de desarrollo.

Tal movimiento mundializante es también expresión de una cada vez más marcada desproporción y desbalance en la distribución de poder. El Estado está sujeto a esta dinámica de desgaste desde adentro, por la presión de oligarquías nacionales, y, desde afuera, por el peso de los condicionantes globales. En dichas circunstancias, ejercer un control de la acumulación de poder en determinados polos o múltiples centros de la sociedad y redistribuir la riqueza social se hace cada vez más difícil.

Si a estas constataciones del decline del Estado se añade su necesidad de sobrevivencia bajo nuevas formas de gestión estatal –descentralizadas, generalmente que intentan generar un nuevo tipo de relaciones entre Estado y sociedad, entre “sociedad civil” y sistema político, el escenario de las políticas públicas y sociales, lejos de presentar signos ciertos de reconstitución institucional, se vuelve cada vez más frágil e incierto.

La razón principal, creemos, estriba en la imposibilidad e incapacidad de cumplimiento de dos de las funciones básicas y fundamentales del Estado moderno en una sociedad basada en un orden de relaciones de matriz capitalista, a saber: a) regulación y control del mode-





lo de acumulación y b) redistribución de la riqueza socialmente producida. Puesto que estas funciones han escapado del ámbito de decisión y conducción gubernamental, el Estado en su conjunto ha sido inducido y empujado por una nueva reconfiguración concentradora de fuerzas, económico-financieras sobre todo, hacia la adopción de recomendaciones de política que, paradójicamente, desconocen la política en tanto dominio de lo público y de lo ciudadano.

Una síntesis del resultado de este movimiento de desgaste y desmontaje institucional del Estado –corroído, además, desde sus orígenes– se expresa en:

- Ocaso y desaparición de las políticas sociales y eclosión masiva de programas y proyectos –compensatorios y asistencialistas– sociales.
- Privatización creciente de la política pública y de la política social.
- Desconsolidación democrática intensificada por efecto de las estrategias de focalización.
- Erosión acelerada de la legitimidad institucional por superposición de ámbitos y funciones.
- Subordinación de lo social a lo económico.
- Desconfianza creciente de la población en la institucionalidad pública.

Este agregado de factores, cuyo origen se explica por una serie de cambios y transformaciones suscitados en el periodo de la guerra fría y que se agudiza en las dos últimas décadas del siglo pasado, responden coherentemente a la actual fase de mundialización asimétrica de las relaciones sociales en su conjunto. Como nunca antes, hubo tanta riqueza concentrada en núcleos económicos y financieros transnacionalizados, globales y multicentros; y, a la vez, como nunca antes la mayor parte de la huma-

nidad ha vivido tan sujeta a la precariedad laboral, social y política.⁶

No son ya los estados, y mucho menos los estados debilitados y frágiles, los que deciden autónomamente su horizonte de desarrollo en función del bien público; la globalización neoliberal presupone dependencias y desregulaciones inéditas del Estado respecto de los intereses de poderosas fuerzas económicas deslocalizadas. Incluso los estados más consolidados institucionalmente y de mayor tradición democrática están, hoy en día, sujetos a las determinaciones y condicionamientos de un nuevo tipo de racionalidad maximalista de obtención de rentas.⁷

Si a esto se agrega, en el caso de países como el Ecuador, las orientaciones que toman los grupos económicos con mayor capacidad de presión sobre el Estado que también están atravesados por las presiones de fuerzas económicas globales, se puede apreciar un cuadro general de conjunto en el que la devaluación de lo público y de la política constituyen la característica más visible y significativa del Estado en la actualidad.

La dinámica de apropiación privada de lo público, inherente a la dinámica de reproducción del capital en su fase avanzada, pulveriza las visiones, estrategias y procedimentalidad de todos los dispositivos previstos por el Estado moderno para la preservación de lo público y de las garantías ciudadanas sustentadas en lo público.⁸

De forma tal que en modo alguno debe extrañar que la política pública y, dentro de este dominio, la política social estén absolutamente enmarcadas en dicha racionalidad. Su carácter compensatorio y asistencialista es consecuencia directa de este modelo de reproducción económica y social.

Huelga decir que las políticas de infancia en modo alguno son ajenas a esta racionalidad. Por el contrario, constituyen uno de los campos donde con mayor



fuerza se observan intervenciones estrictamente asistencialistas con el agravante de una creciente privatización y decline de la política social que, dejando de ser política por su extrañamiento de lo público, se reduce a programas y proyectos.

3. Arquitectura del Estado y política social

158



Tanto como espacio de síntesis y condensación de los intereses contradictorios de la sociedad⁹ como monopolio de la violencia legítima¹⁰ ejercida en una sociedad, el Estado moderno ha sido el escenario en el que con mayor claridad se ha delimitado cada una de las “instancias regionales”¹¹ que constituyen la totalidad de lo social.

Es decir, el previsto proceso de diversificación y especialización funcional, magistralmente explicado por Weber, adquiere visibilidad social cuando la economía y la política se compartimentalizan formalmente a tal punto que parecería que son dos dominios absolutamente independientes uno del otro. Esto ocurre en el plano estrictamente formal de la división de órganos y funciones dedicadas a uno y otro ámbito. El ámbito de la economía y las finanzas, en la fase de globalización neoliberal, no sólo adquiere niveles de autonomía y diferenciación inéditas en la historia del Estado moderno sino que tal condición de autonomía lo sitúa como espacio rector de la dinámica social y política, provocando una serie de consecuencias que han transformado y trastornado la lógica de funcionamiento del Estado moderno y de la política en general.

La compleja arquitectura del Estado moderno situó a la política como la dimensión reguladora y organizadora de la vida social. Naturalmente, estamos hablando de la política en tanto bien público destinado a procesar las múltiples y diversificadas demandas generadas por el sistema social en su conjunto.

La política, según esta perspectiva, cumple con la decisiva función de preservación de lo público porque a través de sus aplicaciones (*policies*) sitúa a la función redistributiva del Estado como una de sus responsabilidades primordiales y como garantía de su misma existencia. Es decir, su racionalidad funcional se justifica y comprende por su misión de “contenedor de sociedad” (Weber) o preservación del tejido social.

Se tiene, entonces, que detrás de las implementaciones políticas (políticas públicas) o lineamientos de acción del Estado existe siempre una política, asumida ésta como la concepción general ideológica dominante o hegemónica, desde la que se orienta la acción del Estado y de sus distintos ámbitos e instituciones.¹²

Este nivel o dimensión de la arquitectura del Estado moderno no es objeto de mayores modificaciones en cuanto a su estructura conceptual sino en cuanto a su contenido conceptual. Con otras palabras, detrás de las políticas públicas como productos orientados hacia la acción y puesta en acto de determinadas visiones, existe siempre una política, una visión ideológica del mundo.

Y ahí es precisamente donde radica el núcleo de las transformaciones sustantivas (de contenido) que hacen la diferencia entre el Estado moderno —centrado en lo público— y el Estado minimalista cooptado por intereses particulares y privados. No pretendemos afirmar con ello que existen dos tipos generales de Estado, sino únicamente señalar las tendencias generales de cambio del Estado. Imposible, por ejemplo, sostener que, en el caso ecuatoriano, el Estado moderno (Estado de Derecho, Estado Social de Derecho) no haya sido, históricamente, objeto de apropiaciones privadas, incluso mucho antes de entrar en la fase más intensa de desmontaje institucional del Estado (fines de los años ochenta) propiciada por la fuerza y pre-





siones de un nuevo tipo de políticas producidas por fuera del marco institucional del Estado nacional.

En donde pueden apreciarse los mayores cambios y transformaciones de la arquitectura del Estado desde la perspectiva de las políticas públicas es en los niveles y ámbitos del diseño, planificación y gestión. Y ello, no sólo por efectos de una muy inducida y cuestionable modernización –neoliberal– del Estado, que ha traído consigo un repliegue forzoso de lo público y su creciente privatización, sino que también por la misma devastación de la política como bien público. La consecuencia mayor, en términos de políticas sociales, es que éstas han dejado paulatinamente de ser tales para convertirse, de modo cada vez más visible e incluso “justificado” desde la racionalidad de los nuevos paradigmas del desarrollo, en meros programas y proyectos sociales.

De hecho, las variaciones y cambios de la arquitectura del Estado durante las dos últimas décadas del siglo pasado condujeron a una contradicción conceptual y política en torno de la relación entre las políticas sociales y el pretendido fortalecimiento de la democracia.

En un Estado cada vez más intervenido por intereses corporativistas globales, la política social, además de ser despojada de su condición de “lineamiento público de Estado” y ser transformada en contingente “programa social de gobierno”, se diseñó y se implementó –hasta la presente– contrariamente a los principios universalistas de la democracia, de sus principios igualitarios y del mismo discurso de los derechos. Obviamente, el argumento de las enormes asimetrías sociales contribuyó a justificar todo un sofisticado dispositivo metodológico e instrumental conocido como focalización.

Como telón de fondo de los cambios experimentados desde los años ochenta con el denominado ajuste estructural y el aperturismo globalizador de los

años noventa, el nuevo modelo de relaciones mundializadas impone variantes sustanciales a la idea de desarrollo, cuyos esfuerzos se concentran en la “superación de la pobreza”.

La arquitectura estatal, entonces, se ha adecuado a todo lo que este nuevo modelo requiere y, con ello, las políticas sociales. En la medida que el Estado va perdiendo su capacidad redistributiva, las políticas públicas tienen que volverse cada vez más compensatorias, diseñadas e implementadas bajo criterios de focalización, lo cual equivale a reconocer que la pobreza se diversificó, pero, sobre todo, que las políticas sociales han dejado ya de cumplir un rol orientado hacia la reducción de desigualdades y de progresiva integración social para pasar a ser aplicaciones puntuales que funcionan mientras funciona la intervención pública o la de organismos privados.

El tránsito de la política social, que va de la asistencia hacia el asistencialismo, revela también la creciente supeditación de lo social a lo económico. En estas condiciones, difícilmente la nueva arquitectura estatal puede concebir una política social integradora que, efectivamente, asista a los sectores poblacionales que requieran apoyo estatal para lograr una integración basada en la reducción de las desigualdades estructurales.

Lo que puede constatarse, más bien, es un desvanecimiento de la política social como lineamientos de acción pública estatal frente a una creciente oferta de programas y, más aún, de proyectos que por su propia naturaleza poseen un alcance limitado. Quizá por ello se explique el actual frenesí de instituciones y organizaciones de muy diverso índole por “hacer” políticas sociales sin tener en cuenta que en la base de este tipo de producción un requisito imprescindible es contar con un cierto poder acumulado.





Cuando el principio de asistencia pública, propia del Estado de Derecho y específicamente de las variantes del modelo del Estado de bienestar, empieza a alterarse debido a la ineficacia de las intervenciones institucionales que no logran con su acción asistencial reducir las condiciones de marginalidad y exclusión de determinados grupos sociales, se produce un permanente estado de asistencia que es el principal síntoma de que no se ha logrado reducir las brechas sociales y, por consiguiente, tampoco se ha logrado garantizar ciertos niveles de cohesión del tejido social. En estas circunstancias se precisa distinguir el umbral que separa la acción asistencial del Estado de las intervenciones asistencialistas del Estado y del “tercer sector”.¹³

Aunque no es del caso desarrollar la distinción conceptual que aquí se ha planteado entre asistencia y asistencialismo, interesa destacar, al menos, dos ideas fundamentales al respecto: a) la asistencia estatal que, generalmente, se expresa mediante un conjunto de políticas sociales, constituye, por un lado, el reconocimiento de que las funciones básicas del Estado en una sociedad de matriz capitalista siempre tendrán sus límites porque están condicionadas por los principios rectores de este modelo de reproducción social y que, por otro, no existe una contradicción flagrante entre la eventual necesidad de asistencia estatal con los principios del Estado de Derecho siempre y cuando dicha asistencia cumpla con los propósitos de integración progresiva de individuos y grupos en la sociedad, aun en condiciones diferenciadas;¹⁴ b) el asistencialismo, por el contrario, revela una condición de incapacidad estatal para reducir las desigualdades y producir integración social; es, en suma, la demostración de que el Estado no cumple con su rol regulador respecto de la acumulación de la riqueza y que tampoco cumple con sus funciones redistributivas, produciendo con ello una mayor fragmentación y descomposición del tejido social.

Adicionalmente, recubiertas en la racionalidad asistencialista se presentan una serie de secuelas derivadas que tienen directa relación con el mercado de las intervenciones y proyectos dirigidos a los llamados grupos vulnerables.

4. Política pública y readecuaciones de la política económica y política social¹⁵

Una primera, e incluso desprevenida, aproximación conceptual hacia las políticas públicas y las políticas sociales pretenderá siempre demarcar y delimitar de manera tajante cada uno de estos ámbitos. Siendo muy legítima tal aspiración, sobre todo por necesidades de distinciones analíticas y metodológicas, puede afirmarse que, a menudo, estos dos ámbitos se encuentran imbricados, configurando fronteras porosas entre sí.

Desde una perspectiva todavía muy laxa y general, la política pública se ubica en el espacio de articulaciones entre el Estado y la sociedad. Procurando una mayor rigurosidad, la política pública representa el enlace entre la acción gubernativa y las demandas y necesidades de diversos segmentos poblacionales y sectores sociales, relación que usualmente constituye la denominada *acción pública*.

La esfera de lo público, a su vez, enmarca lo que la estructura y organización del Estado moderno convino en llamar lo social, como espacio diferenciado de lo económico. Mas, esta distinción no significa que, en rigor, lo social deje de ser parte de lo público. Es este presupuesto el que permite comprender que el Estado democrático moderno, al menos en la dimensión teórica, está concebido sobre la base de la articulación e interdependencia de las instancias de lo económico, de lo social y de lo político. La función de creciente predominio de lo económico en la vida social ha determinado que la política social va-





ya, progresivamente, transitando de la esfera de lo público hacia la esfera de lo privado bajo diversos ropajes.

Sin embargo, conviene recordar que la política social, desde sus orígenes, situó parte de su campo de acción más allá de los preceptos que sobre lo público estableció el Estado moderno; es decir, las responsabilidades del Estado respecto de lo social siempre se vieron desbordadas por la acción y conductas filantrópicas y asistencialistas en períodos de agudización de las diferencias sociales.

También es preciso recordar, desde una perspectiva más estructural, que en una sociedad de clases, la política social tuvo la doble función general de contención de los latentes desbalances en la concentración de la riqueza y de espacio de concreciones redistributivas orientadas hacia el mantenimiento de un cierto nivel de diferencias sociales que el consenso social asumiera como tolerables.

Por ello, en el campo de la política pública convergen diversas racionalidades surgidas de lo económico y de lo social. La racionalidad económica de la sociedad y Estado capitalistas cuya finalidad última es la generación de plusvalor y rentabilidad se articula con la racionalidad asistencial de la política social. Existe, pues, interdependencias y condicionamientos mutuos de la política económica y de la política social en el ámbito de lo público; condicionamientos recíprocos que se han modificado en la medida que el desarrollo expansivo y concentrador del capital ha determinado la supeditación de lo político y la política estatal por lo económico privado.

Las transformaciones en la esfera de lo económico y de sus relaciones con lo público estatal constituyen el escenario sobre el cual la política social transita de una racionalidad asistencial y compensatoria hacia una racionalidad asistencialista.

Las diferencias son enormemente significativas. La razón asistencial procura la neutralización, progresiva y planificada desde el Estado como garante de los derechos fundamentales, de las asimetrías económicas y sociales, con una clara conciencia de la diferenciación funcional de las sociedades y sus consecuentes efectos de estratificación. Lo asistencial está asumido como una dimensión inevitable de la reproducción social de matriz capitalista que, además, cumple funciones de vínculo social.

El asistencialismo supone la pérdida de capacidades y competencias de la acción pública estatal como producto de un creciente predominio de la instancia y funciones económicas de carácter privado. La cada vez más intensa privatización de la producción con las consiguientes imposibilidades redistributivas desde el Estado, significa también la apropiación privada de lo público, característica predominante del proceso de globalización económica de la sociedad actual. Con ello, la racionalidad asistencialista no puede sostener ni generar vínculo social alguno, excepto el vínculo entre individuo y mercado.

El asistencialismo, como expresión paradigmática de la política social actual, se presenta, sin embargo, recubierto de un complejo y artificioso dispositivo discursivo de carácter instrumental. Son, entonces, las expresiones más reduccionistas de la planificación, implementación y evaluación las que pretenden justificar las intervenciones sociales. Los diagnósticos y prospectivas, los marcos lógicos y las focalizaciones han sustituido a la investigación-explicación y al análisis de las causas y nuevos factores de la producción de politicidad.

El escenario actual, marcado por la mundialización creciente de las relaciones sociales, ha estandarizado discursos así como también formulismos y mecanismos





de intervención desde las políticas sociales, entre otros dispositivos. Los condicionamientos globales son tan fuertes y aparentemente incontestables que las agendas se configuran sobre las estrategias de focalización de la pobreza sin que, por otro lado, se cuestione la concentración intensificada de la riqueza.

Es sobre este conjunto de presupuestos críticos sobre los que puede desarrollarse un análisis más exhaustivo de la articulación entre política económica y política social en sociedades empobrecidas y de alta informalidad institucional, como es el caso de los países de la región andina. Y, desde luego, desarrollar un análisis de las políticas de infancia, puesto que se encuentran sujetas a la misma lógica de interacciones descrita.

5. La infancia como núcleo de interés de la política pública y social

De forma concomitante a una creciente visibilización del fenómeno social de la infancia es necesario advertir una, también creciente, crisis de la institución familiar y, de modo más general, una crisis de sociedad.

La emergencia de los sectores vulnerables, especialmente, durante la última década del siglo pasado, se enmarca en los procesos de globalización y modernización neoliberal con la consecuente transformación del Estado y su arquitectura. Como contrapeso discursivo –¿complemento?– de este proceso, adquiere mayor fuerza el discurso de los derechos específicos, bajo cuyo manto se interpela al Estado y a la sociedad en exigencia del reconocimiento y ejercicio de tales derechos.

En la misma dirección, el campo general de las políticas públicas y de la política social, condicionadas por las mencionadas transformaciones son objeto de mayores ampliaciones y diversificación, en parte por las indicacio-

nes de política supranacionales que han reubicado sus “nichos” de interés para la cooperación y en parte también por las dramáticas secuelas de violencias y abandono social del que están siendo objeto niños, niñas y adolescentes, incluso más allá de su procedencia y condición socioeconómica y cultural.

En esta dirección, la crisis y transformación de la familia y de la escuela como dos de los espacios decisivos de socialización del niño, determinan la necesidad de que tanto el Estado como el sector privado y el sector público no estatal orienten sus intereses y esfuerzos hacia la intervención en el campo de niñez y adolescencia.

Puede apreciarse, por una parte, una tendencia generalizada de la cooperación internacional y del Estado por cubrir los vacíos de la crisis de la institución familiar y escolar mediante un muy diverso tipo de intervenciones en una amplia gama de problemáticas dentro de las cuales los niños, niñas y adolescentes aparecen como sus principales protagonistas.

Por otra parte, es cada vez más notoria la movilización de diversos sectores de la sociedad civil en el ámbito de niñez y adolescencia. Asimismo, las aproximaciones, enfoques e intervenciones sobre las problemáticas de niños, niñas y adolescentes son muy variadas.

Frente a este escenario general brevemente descrito, una inicial aproximación crítica enfocada en el tema de las políticas de infancia tiene que ver con las razones por las que dichas políticas adquieren una particular presencia social y especificidad deslindándose cada vez más del ámbito familiar y centrándose con mayor intensidad en el niño. De alguna forma, esto podría justificarse por la misma constatación de la ya mencionada crisis sociofamiliar, pero, a todas luces, resulta una justificación claramente insuficiente por el enorme y decisivo peso que representa el “capital filial”¹⁶ en el desarrollo del niño.





Por otro lado, cabría preguntarse si las políticas de infancia se sustentan rigurosamente en resultados de estudios e investigaciones sobre los que quienes conciben, diseñan y ejecutan las políticas puedan respaldarse. Este punto constituye una cuestión enormemente problemática en el campo de la niñez y la adolescencia porque, sin duda, en los procesos de relacionamiento e intervención institucional predominan las representaciones sociales sobre las conceptualizaciones acerca de lo que es la infancia o de lo que es un niño/a.

A diferencia de otros ámbitos y campos del conocimiento, donde la gente piensa más de una vez para emitir sus ideas, el de niñez y adolescencia es un campo en el cual todo el mundo cree poseer informaciones y conocimiento y, por lo tanto, sobre el que todos dicen algo. En parte, esto es cierto debido a la experiencia de haber sido un niño o una niña; sin embargo, cuando se plantean procesos de relacionamiento o intervención con niños, sobre todo en ámbitos particularmente problemáticos, dicha experiencia resulta insuficiente.

En el campo de las políticas de infancia se precisa, ante todo, una comprensión de la infancia y del niño como un *hecho* socialmente producido. Esto significa, entre otras cosas, pensar la complejidad de la infancia en todo su entramado de articulaciones y condicionamientos sociales; es decir, pensar el niño/a en sus particulares contextos y relaciones.

Por ello, el proceso de elaboración de las políticas de infancia representa un arduo y complejo desafío que, más allá de concentrar sus esfuerzos en la racionalidad técnico-burocrática, requiere esfuerzos intelectuales compartidos por actores y sectores ubicados dentro y fuera de la academia y de la institucionalidad de infancia.

Notas

- 1 Sociólogo. Director Maestría Política Social para Infancia y Adolescencia de la UPS.
- 2 Charles Lindblom. *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa-Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- 3 René Unda, *Sociología de la infancia y política social: ¿compatibilidades posibles?*, en VVAA, *Sociología de la Infancia*, Tomo 1, Ifejant, Lima, 2003.
- 4 Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990
- 5 El conflicto democrático es definido como el escenario natural de la democracia puesto que los consensos sólo son posibles cuando se han reconocido los disensos. Cfr. Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2000.
- 6 V. Manuel Castells, *La era de la información, Economía, Sociedad y Cultura*, Madrid, Alianza Editorial, p. 107.
- 7 Ulrich Beck, *El trabajo en la era del fin del trabajo*, Buenos Aires, Paidós, 1995; v. también T. Rifkin, *El fin del trabajo*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- 8 Karl Polanyi, *La gran transformación*, Madrid, Editorial La Piqueta, 1989.
- 9 K. Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, México, FCE, 1981.
- 10 Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1985.
- 11 Nicos Poulantzas, *Estado y clase social*, México, S. XXI, 1979.
- 12 P. Medellín Torres, *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.
- 13 Teresa Montagut. *Política Social*, Barcelona, Ariel, 2000.
- 14 Es el caso, por ejemplo, de quienes han sufrido lesiones por accidentes de trabajo, discapacitados, etc. V. R. Titmuss, *Política Social*, Barcelona, Ariel, 1981.
- 15 Resumen de uno de los subcapítulos del documento R. Unda, *Políticas Públicas y Fragilidad Institucional. Elementos para el análisis de la política pública en la región andina*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Políticas de familia e infancia en la región andina". U. del Externado, Bogotá, noviembre 2005.
- 16 Para un análisis más elaborado del concepto de capital filial, v. J. Sánchez Parga, *Orfandades infantiles y adolescentes. Introducción a una sociología de la infancia*, Quito, 2004 .

